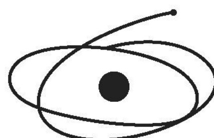
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXIX nº 113-114 1986



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*



Ano XXIX nº 113-114 Janeiro-Junho 1986

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ – BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria:
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
Daniel Leite
Neila Martinho

Composição:
Waldir e Bento José

Direção e Administração
Praia de Botafogo, 186 - Grupo B - 213 - Telefone (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual	Cz$ 60,00	Para o exterior:	US$ 20,00
Número avulso:	Cz$ 40,00	Para o exterior:	US$ 10,00
Números atrazados:	Cz$ 50,00	Earlier issues:	12US$ each

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXIX 1986/1 113 – 114

SUMÁRIO

DÍVIDAS EXTERNAS DOS ESTADOS: REFLEXOS DA CRISE ECONÔMICA NA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Paulo Nogueira Batista*

Complementar poupança interna com recursos externos — particularmente sob a forma de capital de risco — constitui a partir do século XIX fato corriqueiro na vida econômica internacional. No início do processo, via de regra, os Estados eram os tomadores e os emprestadores eram os banqueiros privados; numa segunda fase, as empresas privadas passaram também a ser mutuários; finalmente do lado credor, além dos bancos privados e do público em geral (estes no caso de *bonds*), apareceram os Estados, quer diretamente quer através de agências governamentais, e por último surgiram as entidades internacionais de crédito. A dívida soberana dos países fortemente endividados acha-se hoje constituída em sua maior parte com consórcios de bancos privados, sendo a crise reflexo inevitável das condições comerciais desses fluxos financeiros.

"2. Na medida em que os empréstimos eram utilizados em atividades vinculadas à expansão das exportações — como era a regra no século XIX e nas primeiras décadas do século atual — o endividamento externo dos países periféricos gerava naturalmente as divisas necessárias ao serviço respectivo. Em algumas instâncias, entretanto, serviram para custear déficits orçamentários, situações de que podiam decorrer casos específicos de fortes desequilíbrios de balanço de pagamentos e eventuais riscos de inadimplência.

"3. Tudo se passava, entretanto, no quadro de uma ordem econômica internacional livre-cambista em cujo seio, pelo sistema do padrão-ouro, os ajustamentos econômicos internos necessários ao reequilíbrio das contas externas se processavam, em princípio, de forma automática. No âmbito da "Pax Britannica", expressão política dessa ordem econômica liberal, ocasionalmente se fazia mister reforçar a adesão dos devedores recalcitrantes ao sistema pela ameaça de uso de força.

"4. De modo geral, o interesse em continuar membro do Clube e por esse meio em preservar o acesso ao crédito internacional era mais do que suficiente para colocar em linha os pequenos países devedores. De qualquer modo, como instrumento adicional de pressão, institucionalizara-se, a despeito da inconformidade dos Governos e dos juristas latino-americanos, o reconhecimento do direito dos países de conceder a seus nacionais, credores de Governos estrangeiros, proteção diplomática, e até militar, para cobrança de dívidas.

* Representante Permanente do Brasil junto às Organizações Internacionais em Genebra. Conferência realizada no "Curso de Defesa Nacional" do Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, em 24 de fevereiro de 1986.

"5. Em geral, em casos de risco de inadimplência, partia-se de uma avaliação muito realista da capacidade de repagamento do país endividado. Os esquemas de "settlement" eram bastante amplos, envolvendo muitas vezes redução do montante a ser pago ou consolidação a taxas de juros substancialmente reduzidas e a prazos extremamente longos. Em 1902, por exemplo, Portugal converteu *bonds* entre 1/2 e 3/4 do seu valor inicial para repagamento em 99 anos, a taxa de juros anual de 3%. Dois anos antes da virada do século, o Brasil consolidou o principal e os juros da dívida a vencer no período 1898-1901 num prazo de 63 anos com 13 de carência.

"6. A partir de 1914, a situação das finanças internacionais sofre mutação substancial, não só pelo volume dos empréstimos feitos para financiamento da Primeira Guerra Mundial, mas igualmente em função do fato de que os grandes tomadores passaram a ser os Governos dos países mais desenvolvidos. Com efeito, ao terminar o conflito, os países europeus continentais passaram de mutuantes a mutuários, emergindo como grande credor mundial líquido os EUA, seguido de longe pelo Reino Unido, cujos créditos europeus eram ainda superiores aos débitos britânicos com os EUA. As possibilidades de pagamento da dívida européia aos EUA — de valor equivalente à dívida atual dos países em desenvolvimento — foram complicadas por dois fatores: as dificuldades em assegurar o pagamento das reparações de guerra pela Alemanha e o repúdio da dívida da Rússia imperial pelo regime soviético.

"7. Com sua reconhecida visão, Keynes propôs, logo ao final da guerra, uma revisão das reparações — as quais, em seu entender, inviabilizavam a recuperação econômica da Alemanha em prejuízo da própria Europa — e o cancelamento das dívidas inter-aliadas. A proposta de perdão das dívidas foi endossada pelo Governo inglês, porém recusada pelo Governo norte-americano. A revisão do montante das reparações de guerra foi resistida bravamente pela França que, além de ver um elemento da sua segurança na debacle econômica da Alemanha, tinha nas reparações uma fonte de recursos para honrar a dívida de guerra com os EUA e a Grã-Bretanha.

"8. Embora recusando estabelecer qualquer vínculo entre as duas questões, os EUA acabaram por concordar com a renegociação da dívida européia, o que fizeram, aliás, em condições marcadamente concessionais, a saber, juros negativos e prazo de 62 anos para amortização do principal. Com isso se criaram condições políticas para a revisão em paralelo das reparações devidas pela Alemanha e a retomada de seu pagamento, mediante esquema de financiamento oferecido por bancos norte-americanos e lançamento de títulos alemães nos EUA. A exportação de capitais de risco para a Alemanha excedeu, no período 1924-29, o pagamento de reparações de guerra, constituindo um fator fundamental para o êxito da política de combate, por medidas de choque, da hiperinflação que se seguiu ao final da guerra. De qualquer forma, as reparações nunca excederam, naquele período, a 15% da receita de exportações.

"9. As soluções alcançadas no tocante às dívidas e às reparações de guerra não chegaram a tempo de dar uma contribuição estabilizadora ao sistema econômico internacional. Sua insuficiência e a demora com que foram adotadas são consideradas um dos componentes das causas geradoras da depressão dos anos 30. Na opinião de muitos, a crise resultou, em grande parte, do reestabelecimento, em condições artificiais e precárias, do sistema do padrão-ouro, em particular pela incapacidade do Reino Unido de continuar a exercer o indispensável papel de liderança que o sistema exigia e pela relutância ou despreparo dos EUA em substituí-lo nessa função.

"10. Na realidade, os EUA, embora transformado em maior credor e realizando expressivos saldos positivos de comércio com seus devedores, adotaria posições fortemente contraditórias, ao reduzir, no final da década de 1920, o volume de empréstimos ao exterior, ao insistir na cobrança das dívidas acumuladas e finalmente ao adotar uma tarifa aduaneira

altamente protecionista congregada à subseqüente desvalorização do dólar. Estavam criadas as condições para uma inadimplência generalizada de todos os países europeus, iniciada pela França e seguida pela Inglaterra, sob a alegação pelos franceses de que a regra "pacta sunt servanda" não pode deixar de ser qualificada pelo princípio do "rebus sic stantibus" e sob a invocação pelos ingleses de "estado de necessidade econômica". Não obstante os esforços de última hora dos EUA, consubstanciados na proposta do Presidente Hoover de moratória multilateral do principal e juros devidos em 1932, a situação era já irreversível, evoluindo inexoravelmente do livre-cambismo e multilateralismo do padrão-ouro para a inadimplência financeira, num quadro de autarquia econômica e de bilateralização dos fluxos de comércio. Fator decisivo nesse processo foi a impossibilidade de os Governos aceitarem por prazo indefinido as implicações sociais das políticas recessivas, decorrentes dos ajustamentos impostos pelo sistema do padrão-ouro. O perdão das reparações de guerra e das dívidas intra-européias na Conferência de Lausanne, em 1932, veio muito tarde e não foi acompanhado pela indispensável contra-partida do cancelamento pelos EUA das dívidas de guerra dos seus aliados europeus.

11. A emergência do nazismo na Alemanha e a solução do problema do desemprego naquele país pelo rearmamento podem ser considerados exemplos muito ilustrativos dos efeitos diretos da incapacidade da comunidade internacional em oferecer, a tempo, um equacionamento adequado à questão da dívida e das reparações de guerra.

12. Em que medida, a atual crise de endividamento pode ter conseqüências igualmente desestabilizadoras para a segurança internacional?

13. A tentativa de responder a essa indagação deve começar por uma constatação preliminar de que, no caso atual, se trata de um problema entre países devedores em desenvolvimento e países credores desenvolvidos; em outras palavras, não se trata de uma crise entre países "centrais", entre os atores principais na arena política e econômica internacional, e sim de uma crise entre países "periféricos", mero coadjuvantes no cenário mundial, e países com atuação principal nos negócios internacionais.

14. Uma segunda constatação que se impõe é a de que os grandes devedores não se confrontam, no plano ideológico, com os seus credores, adotando como adotam sistemas econômicos semelhantes e perseguindo como alvo os mesmos modelos de organização política e social.

15. Na realidade, os países devedores têm dificuldade em "vender" aos credores a necessidade de um enfoque político para o tratamento da questão da dívida, porquanto nenhum deles se acha em área estratégica para o conflito Leste-Oeste ou pareceria oferecer, aos olhos dos credores, perigo de subversão social, suscetível de comprometer as estruturas essencialmente de mercado de suas economias.

16. O endividamente dos países do Terceiro Mundo se intensifica a partir de 1973, adquirindo particular relevância na América Latina que em 1982 detém quase 50% dos débitos totais. O problema de endividamento só adquire, entretanto, características de verdadeira crise de liquidez para alguns países da região — Brasil, México e Argentina — para os quais o serviço da dívida atinge, em 1982, os valores absolutos de US$ 17, US$ 15 e US$ 8 bilhões ou seja o insuportável nível de 87%, 68% e 102% das respectivas receitas de exportação de bens e serviços. A partir daquele ano, torna-se inviável prosseguir com o financiamento desse enorme desequilíbrio pelo recurso a novos empréstimos. A crise aguda de liquidez impõe a renegociação da dívida.

17. Como foi possível chegar a tal situação? Quais as razões do excessivo peso do serviço dessa dívida? Os motivos diferem naturalmente de país a país. No caso do México e da Argentina, pesam muito mais as razões de ordem interna do que as de origem externa, resultantes aquelas de políticas irrealistas de sobrevalorização cambial e de fugas maciças de

capital que atingiram, no período 1979-82, respectivmente, a US$ 19.2 e US$ 26.5 bilhões, ou seja, a 65% e a 48% da entrada bruta de capital naqueles países. Acrescente-se que, como exportador de petróleo, o México, na realidade, experimentou no período 1979-82 uma melhoria nos seus termos de intercâmbio, ficando exposto, com efeito, no tocante a choques externos, unicamente à elevação das taxas de juros. No caso da Argentina, embora auto-suficiente em petróleo, foi relativamente mais forte o impacto de fatores externos, pela perda nos termos de intercâmbio, além da alta das taxas de juros.

18. Entre os três maiores devedores, o Brasil foi o que sofreu de forma mais acentuada o impacto dos choques externos, que no total chegaram a representar um prejuízo anual equivalente a US$ 20 bilhões ou seja a 8,6% do PIB no período que antecedeu à crise de 1982. Graças a uma política de câmbio essencialmente realista, a fuga de capital ficou reduzida a apenas 8% do capital recebido do exterior. Os recursos externos foram, a princípio, utilizados para o pagamento da conta petróleo e para a criação de uma infra-estrutura industrial de base; e, numa segunda fase, para fazer frente ao rápido crescimento da conta de juros decorrente da brutal elevação das taxas internacionais. Estima-se que cerca de 40% da dívida externa de $100 bilhões seja uma conseqüência direta da elevação dessas taxas.

19. No exame das causas externas da crise do endividamento, é possível atribuir aos países credores em seu conjunto uma responsabilidade específica, de sérias conseqüências para o perfil e para o custo da dívida. Os empréstimos foram concedidos em termos de prazo e de taxas inadequadas, tanto para o financiamento de projetos de longa maturação quanto para o equilíbrio de balanço de pagamentos; as agências governamentais e multilaterais reduziram, por seu lado, a participação nos financiamentos aos países latino-americanos, obrigando-os a recorrer maciçamente ao mercado dos bancos privados com condições estritamente comerciais. Os EUA, em particular, acha-se na origem dos dois grandes choques externos que desequilibraram o balanço de pagamento do Brasil: no caso do petróleo, indiretamente, pela perda prematura de sua hegemonia sobre as fontes produtoras do Oriente Médio, como conseqüência das posições adotadas no conflito árabe-israelense; no que concerne à taxa de juros, diretamente, na medida em que o seu aumento decorre basicamente das contradições entre a política monetária e a política fiscal praticadas naquele país.

20. O que se observa, na realidade, é um processo de regressão dos EUA em relação às suas responsabilidades de liderança no terreno econômico-financeiro, que haviam assumido ao término da Segunda Guerra Mundial e exercido com firmeza até o final da década de sessenta. A nova ordem econômica baseada no livre comércio, na conversibilidade das moedas, na estabilidade de câmbio e no livre fluxo de capitais dependia para sua implantação e bom funcionamento do comportamento da economia norte-americana, cuja moeda para todos os efeitos substituía o ouro como ativo de reserva internacional.

21. A crise do endividamento latino-americano é, de certo modo, produto da instabilidade introduzida no sistema econômico internacional pelo desempenho insatisfatório da economia dos EUA. Enquanto os déficits norte-americanos de balanço de pagamentos puderam ser financiados com exportação de ouro, a estabilidade das transações internacionais foi essencialmente mantida. O abandono pelos EUA da paridade dólar-ouro, em 1971, e a subseqüente flutuação do dólar em relação às demais moedas conversíveis representaram a primeira grande fratura na ordem econômica internacional do pós-guerra. A partir desse momento, o sistema passou a enfrentar turbulências progressivas, resultantes em boa parte da postura norte-americana de financiar, de modo crescente, seus desequilíbrios nas contas internas e externas com apelo a capitais externos, de forma desestabilizadora desses fluxos e com grandes repercussões, não só nas taxas de juros internacionais mas também nas taxas de câmbio.

22. Nesse novo clima, os países desenvolvidos se sentem em liberdade para perseguir

objetivos predominantemente nacionais, o que se reflete, sobretudo, em desequilíbrios orçamentários impostos pelos custos crescentes de assistência e previdência sociais, com a natural perda de produtividade e de competitividade no comércio internacional. Nesse cenário, torna-se mais ou menos inevitável a falta de convergência entre as políticas macro-econômicas dos principais parceiros internacionais, com a sequela de desalinhamento das taxas de câmbio e de juros.

"23. Os países desenvolvidos, sob a pressão das reivindicações sociais de melhor remuneração e menos trabalho e do desemprego gerado pela recessão decorrente do choque do petróleo, iniciam, nos anos setenta, uma política comercial de crescente protecionismo e discriminação, em contradição com as regras do GATT e com as liberalizações efetuadas em sucessivas rodadas de negociações realizadas no âmbito daquele Acordo Geral.

"24. A crise do endividamento latino-americano resulta, em grande extensão, desse quadro de degradação da ordem econômica de pós-guerra, degradação que, ao mesmo tempo, dificulta o encontro de soluções adequadas para o problema. Os países credores não aceitam qualquer parcela de responsabilidade pela crise e, o que é mais grave, não consideram ser do *seu interesse contribuir para uma efetiva resolução das dificuldades.*

"25. Impõe-se aos países endividados o ônus exclusivo do ajuste, limitando-se a contribuição dos credores ao reescalonamento pelos bancos privados, em condições comerciais, do principal das dívidas de longo prazo. Mantém-se a obrigação do pagamento de juros e concedem-se novos empréstimos apenas na fase inicial do ajustamento, na medida estritamente necessária a permitir a recomposição do nível de reservas cambiais do país devedor.

"26. Em outras palavras, o objetivo dos programas de ajuste exigidos pelo FMI, com o apoio dos Governos dos países credores, é o de equilibrar o balanço de transações correntes, fazendo com que o país devedor assuma, após a recomposição de suas reservas internacionais, a responsabilidade exclusiva de pagar a conta de juros com recursos próprios gerados no balanço comercial.

"27. Nessa ótica, os Governos dos países credores se restringiram a conceder "bridge loans", de prazo muito curto, para a superação dos problemas imediatos de liquidez dos países fortemente endividados. A responsabilidade da renegociação ficou com os bancos privados internacionais que passaram a operar, no entanto, sob maior supervisão das autoridades monetárias dos países-sede, a fim de garantir a redução da alta margem de "exposure" que haviam atingido em suas operações externas.

"28. No quadro internacional de recuperação modesta e incerta da economia dos países desenvolvidos e de dificuldades generalizadas de balanço de pagamentos no mundo em desenvolvimento, a geração de saldos comerciais expressivos só se torna viável por forte contração das importações, através de políticas macro-econômicas muito restritivas da demanda global. O caráter contracionista das políticas de ajustamento interno atenderia, na visão do FMI, ao objetivo prioritário de contenção da inflação, como pré-condição para o retorno ao mercado de empréstimos e para retomada a médio prazo do desenvolvimento.

"29. O esquema imposto pelos credores para solução do problema de liquidez dos países fortemente endividados ou sobrecarregados com um pesado serviço de dívida reflete uma concepção eminentemente assimétrica das contribuições a serem dadas por credores e devedores. A preocupação dominante, o ponto de partida do esquema, é a preservação do sistema bancário internacional, em particular a solvência dos grandes bancos norte-americanos. Após alguns anos de crescimento do volume de empréstimos a taxas de quase 20%, na fase inicial de reequilíbrio de balanço de pagamentos dos devedores, esse crescimento é limitado a 7% e finalmente reduzido a zero. Isto significa uma redução automática da "exposure" dos bancos pois crescem, ao mesmo tempo, as respectivas bases de capital próprio. O problema do alto nível de concentração dos débitos latino-americanos é aliás uma

das características da atual crise de endividamento. Enquanto no passado a dívida dos Estados se achava, em grande medida, diversificada em títulos repassados ao público, hoje vivem os bancos credores um problema agudo da concentração de risco. Os nove principais bancos norte-americanos têm mais de 100% do respectivo capital comprometido com empréstimos ao Brasil, México e Argentina.

"30. A política adota pelos bancos de apenas rolar o principal e de exigir o pagamento integral de juros sem qualquer empréstimo adicional atende certamente à preocupação dos bancos e dos respectivos Governos de reduzir o perigo da concentração excessiva. A questão está nos sacrifícios que daí redundam para a economia dos países devedores que passam a ficar constrangidos a efetuar substanciais remessas líquidas de recursos próprios para o exterior, somente para honrar a fatura dos juros sem chegar sequer a reduzir o "stock" da dívida.

"31. No caso do Brasil, tal esforço representa enviar anualmente para fora do país o equivalente a cerca de 5% do PIB ou a 40% da receita de exportações. Quando se considera que a taxa de poupança líquida se situa em torno de 16% do PIB, pode-se ter uma idéia do tremendo impacto redutor da conta internacional de juros na capacidade de investir do país. Acresce a circunstância, igualmente de grande relevância, de que, sendo 4/5 da dívida externa da responsabilidade do Setor Público, os recursos em cruzeiros para aquisição junto aos exportadores das divisas necessárias ao serviço da dívida constituem hoje o maior fator de desequilíbrio das finanças governamentais.

"32. De uma forma perversa, o esquema de ajuste externo complica extraordinariamente a execução do esquema de ajuste interno no seu ponto crítico de controle das despesas governamentais e conseqüentemente da principal fonte de pressão inflacionária, que é o déficit do Setor Público. Após sucessivos cortes nas suas despesas de custeio e até de investimento, o Governo brasileiro se vê hoje confrontado com um déficit da ordem de 3% do PIB, equivalente em ordem de grandeza a dispêndios governamentais derivados de forma irredutível do serviço da dívida pública externa.

"33. Entre 1981-84, o Brasil praticamente estagnou. Durante 1985, logrou retomar o crescimento econômico à elevada taxa de 8%, mantendo-se a inflação praticamente no mesmo patamar do ano anterior. A tarefa de retomada do desenvolvimento sem agravamento da inflação se tornou possível em 1985 graças à existência de substancial capacidade ociosa no parque industrial. Com o previsível rápido esgotamento dessas sobras de capacidade produtiva, a sustentação do ritmo de desenvolvimento vai exigir, contudo, novos investimentos que só serão realizáveis sem maiores pressões inflacionárias sempre que for possível uma redução substancial da remessa líquida de recursos para o exterior. A sustentação do crescimento sem perda do controle da inflação passa por conseguinte por uma renegociação ampla da dívida externa em que se inclua a concessão de novos empréstimos e/ou a capitalização parcial de juros, além de uma redução no próprio custo do dinheiro novo e da rolagem da dívida anterior. À falta de novos esquemas de ajuste externo, ver-nos-emos defrontados com alternativas radicais: aceitação, por um lado, das prescrições recessivas do FMI, em que o combate à inflação tem precedência sobre a retomada do crescimento, ou por outro, aceitação de um processo de desenvolvimento conjugado a taxas de inflação mais elevadas que as do atual patamar de 200% ao ano.

"34. As conseqüências políticas, econômicas e sociais de qualquer das duas hipóteses não são cômodas e submeterão o Brasil a inevitáveis tensões, por definição, agudizadas num processo de redemocratização do país, em especial no contexto de eleições para uma Assembléia Constituinte.

"35. Em tal quadro será difícil escapar de um aumento de tensão também no plano externo, no relacionamento econômico com nossos principais credores e com o FMI. O

Brasil seguramente não vê a questão da dívida como matéria de confrontação política Norte-Sul, Leste-Oeste; mas não pode renunciar ao seu direito de decidir soberanamente, sem interferências ou controles externos, sobre qual a política econômica mais adequada, na nossa percepção, aos interesses do desenvolvimento nacional. O Governo brasileiro persegue com inabalável firmeza o propósito de encontrar soluções negociadas para o problema do endividamento externo do país, mas não poderá se conformar com fórmulas que venham a comprometer a estabilidade político-social do país na medida mesmo em que a quebra dessa estabilidade submeteria a fortíssimas pressões a capacidade de o país continuar a honrar o serviço de sua dívida externa.

"36. A crise de endividamento dos países latino-americanos está longe de poder se considerar resolvida. A eliminação dos déficits de transações correntes e a recomposição do nível de reservas cambiais dos países endividados que haviam experimentado sérios problemas de liquidez não colocam, como pretendem os bancos e o FMI, um ponto final na questão. A precariedade dos esquemas de ajuste em aplicação está sendo durantemente posta à prova no México e na própria Argentina, exatamente pela carência de adequada cooperação financeira internacional.

"37. As características dessa crise que persiste não são do molde, todavia, como tivemos oportundiade de ver, a representar uma ameaça direta à segurança internacional, no seu conceito mais corrente e amplo de estabilidade e distensão nas relações no sentido Leste-Oeste; poderia vir a sê-lo, a mais longo prazo, pelo elemento de deterioração que introduziria na convivência entre as nações de economia de mercado.

"38. As conseqüências da crise se têm feito sentir até agora quase que exclusivamente nos países devedores, atingindo-os principalmente em termos econômicos. Na América Latina, por exemplo, a renda per capita caiu, em moeda constante, de US$ 982 para US$ 895. A perdurarem os esquemas inflexíveis de ajustamento externo e interno será difícil evitar que se façam sentir também no campo social e no terreno político. Este é, de fato, o grande desafio a que poderá vir a ser exposta a causa da construção da democracia nos principais países latino-americanos.

"39. Não é impossível, mas é improvável que venha a ocorrer, por iniciativa de um dos grandes devedores, uma inadimplência generalizada que pudesse vir a por em cheque a estabilidade do sistema bancário internacional, em especial a dos grandes bancos norte-americanos. É mais previsível que a inadimplência possa sobrevir como atitude individual, que poderá se generalizar como reação em cadeia, na hipótese de um novo choque externo cujas conseqüências limitativas da nossa capacidade de pagar se sobreponham inexoravelmente a nossa firme disposição de continuar a honrar a dívida externa.

"40. A generalização do protecionismo nos EUA poderia vir a constituir esse novo elemento desestabilizador. A situação acha-se no momento sob controle precário na medida em que o Governo norte-americano vem obtendo sucesso na eliminação um tanto acelerada da sobrevalorização do dólar em relação a outras moedas através de ações coordenadas dos bancos centrais dos cinco principais parceiros econômicos. A causa estrutural do desajuste da economia norte-americana — o déficit fiscal — ainda não parece todavia ter sido atacada, pelo menos com o vigor e a decisão necessários. Caso essa situação perdure, não se pode excluir um novo surto de pressões protecionistas capaz de se impor e generalizar. O fechamento do mercado comercial dos países desenvolvidos em adição às restrições já existentes para acesso ao mercado financeiro internacional certamente inviabilizaria, em termos econômicos e políticos, o prosseguimento dos atuais esquemas de renegociação da dívida externa. A própria consciência dessa possibilidade deverá fazer com que os Governos dos países credores, à frente o dos EUA, se coloquem frontalmente contra a aceitação do protecionismo como instrumento de política comercial.

"41. A aceleração da decomposição do ordenadmento econômico de pós-guerra pode ser agravada pela atitude crescentemente instrospectiva dos EUA, particularmente na Administração Reagan. Embora não chegue a representar um recuo às tendências isolacionistas do princípio do século, essa introspecção se traduz numa despreocupação — preocupante para o resto do mundo — com as conseqüências externas do grau de prioridade que atribuem aos problemas internos e do abuso dos privilégios que lhes confere o dólar como moeda de reserva internacional. Em última análise, o ordenamento econômico mundial só poderá sobreviver ou evoluir sem maiores turbulências para novas formas de cooperação caso os EUA se disponham a renunciar às políticas desestabilizadoras que estão praticando. O ideal seria que pudessem vir a exercer como no passado a função positiva de liderança na estabilização do sistema em cuja instauração foram decisivos; para tal tarefa, a esta altura do século, talves não baste a ação isolada dos EUA e se faça necessária ação conjugada de um número maior de países de peso na economia mundial, uma co-responsabilidade que os países europeus mais desenvolvidos têm se mostrado muito tímidos em assumir.

"42. Os antecedentes dos anos 30 deveriam ser suficientes para escarmentar os que detêm responsabilidade de decisão. O grau de irracionalidade e descoordenação que então prevaleceu não é de molde porém a nos tranqüilizar inteiramente quanto à impossibilidade de novos e dramáticos equívocos virem a ser cometidos. A desorganização da vida econômica dos países de economia de mercado, em conseqüência de uma abrupta liquidação do regime multilateral de comércio e de pagamentos, sem dúvida introduziria um elemento forte de desequilíbrio nas relações internacionais, não somente de forma mais imediata entre as Nações ocidentais, mas também nas relações Leste-Oeste.

"43. A crise de endividamento a que assistimos deixa visível a existência de uma percepção muito dura por parte dos países desenvolvidos de suas relações com os países em desenvolvimento contrastando fortemente com a retórica de que lançam mão no diálogo Norte-Sul. Não apenas demonstram estar desinteressados em cooperar para o progresso das nações mais pobres; mostram-se claramente indiferentes ao agravamento dos problemas econômicos de numerosos desses países sempre que tal for julgado mais conveniente aos seus interesses imediatos como credores. A invocação de princípios de ordem econômico-financeira como base teórica para as soluções propostas não chega a se sustentar de pé tal o desrespeito dos que os invocam por esses mesmos princípios quando se trata de aplicá-los "dentro de casa". Enquanto o FMI se reserva o direito de retardar o desembolso de sua assistência financeira no caso de não cumprimento por um devedor de metas drásticas e politicamente irrealistas de eliminação imediata de déficits públicos, os países credores continuam a viver, ano após anos, na mais tranqüila irresponsabilidade fiscal.

"44. Só muito recentemente receberam os países endividados indicação de alguma flexibilização de postura por parte dos credores. Refiro-me à iniciativa tomada em Seoul, em outubro do ano passado, pelo Secretário do Tesouro Baker, dos EUA, por ocasião da última reunião anual do FMI e do Banco Mundial. O Plano Baker representa o primeiro reconhecimento por parte dos EUA e dos países credores de que a crise da dívida não é um simples problema de ajustamento a curto prazo de balanço de pagamentos e sim um obstáculo no longo prazo ao desenvolvimento não só dos países devedores mas até dos credores.

"45. Embora represente um princípio de conscientização de que o ônus do ajustamento imposto pela dívida deva ser mais equitativamente distribuído entre mutuantes e mutuários, o Plano baker, quando aplicado, representará entretanto um ajuste adicional de apenas 2,5% ao ano em dinheiro novo para os 15 países mais endividados. As condições de empréstimo continuam a ser basicamente comerciais, mas a concessão dependerá do atendimento prévio de condicionalidades que podem colocar em jogo a autonomia de decisão soberana dos países devedores em áreas tais como política comercial e política de investimento.

Estamos, ao que parece, muito longe ainda de uma tomada de posição política do tipo da que foi adotada ao final da Segunda Guerra Mundial em relação à República Federal da Alemanha da qual não foram exigidas, como no passado, quaisquer indenizações de guerra e à qual foi concedida uma ampla e generosa renegociação de todas as suas dívidas de pré-guerra cujo pagamento havia sido, no entanto, repudiado nos anos trinta.

"46. A inflexibilidade dos esquemas até agora aplicados na compisição dos problemas de endividamento dos países latino-americanos não tem, de fato, precedente na história das relações financeiras internacionais. No caso presente, a impressão que se recolhe é a de que os devedores são tratados muito mais como se adversários fossem do que como parceiros que de fato são, como se a relação financeira pudesse ser vista como um jogo não-cooperativo de cujo desenlace devem emergir, necessariamente vitoriosos por um lado e derrotados por outro.

Meus Senhores,

"47. A história das relações financeiras internacionais registra ao contrário número razoável de composições importantes entre credores e devedores, negociadas em bases muito mais satisfatórias do que aquelas que foram até agora impostas à América Latina. São antecedentes pouco lembrados, é bem verdade, na volumosa literatura especializada produzida ou patrocinada pelos organismos multilaterais e pelos bancos. Nesses exemplos históricos, pode-se verificar que foram por vezes os próprios credores aqueles que tomaram a iniciativa de propor soluções que foram muito além daquilo que alguns descartam hoje com ligeireza e estigmatizam como falta de pregmatismo de quem desconhece as realidades do mercado financeiro. Trata-se de esquemas da mais variada amplitude, aplicados de modo diferenciado a cada credor, que incluiram desde a capitalização parcial e mesmo total de juros até a própria redução do montante da dívida, quer pelo cancelamento de parte do principal quer pela diminuição efetiva da taxa de juros. Soluções evidentemente de alto conteúdo político, baseadas numa percepção sofisticada tanto da efetiva capacidade de pagamento de cada devedor e quanto da comunidade de interesses de todas as partes na prosperidade mundial como um objetivo em sim mesmo e como uma segunda linha de construção de defesa da paz entre as nações.

"48. Como advertiu o Presidente José Sarney, na abertura da última Assembléia Geral das Nações Unidas; não há como justificar, política ou economicamente, continuar o mundo a viver "entre a ameaça do protecionismo e o fantasma da inadimplência".

AFRÂNIO DE MELO FRANCO E A DIPLOMACIA BRASILEIRA, 1917-1943

Stanley Hilton*

O telefonema do Palácio do Catete na noite de 24 de outubro de 1930, feito em nome do chefe do Estado-Maior do Exército, General Augusto de Tasso Fragoso, pôs fim ao asilo voluntário de Afrânio de Melo Franco na embaixada peruana. Convidado nessa mesma noite, pela junta militar que acabava de depor o presidente Washington Luis, a assumir a pasta do Exterior, Melo Franco concordou, tornando-se com isso o renomado "Chanceler da Revolução" e assumindo a responsabilidade pela conduta da política externa brasileira durante um período tumultuadíssimo da história contemporânea. Não seria sua primeira experiência com crises diplomáticas – na década que antecedeu à Revolução de Outubro participara intimamente dos momentos mais dramáticos da diplomacia brasileira, ganhando reputação internacional por seus conhecimentos jurídicos, seu talento como debatedor, e seu *savoir-faire* diplomático geral – mas os problemas que enfrentaria na chefia do Itamaraty poriam à prova toda sua destreza de estadista. Basta dizer que sua gestão no Itamaraty abrangeria a época da Grande Depressão e durante ela eclodiria a guerra do Chaco, irromperia o conflito de Letícia, e o movimento nazista alcançaria o poder na Alemanha. Complicando ainda mais a formulação da política externa, a situação interna brasileira estava igualmente turbulenta, sendo que Melo Franco seria responsável pela política exterior durante a guerra civil desencadeada pela revolta paulista de 1932. Após deixar o Itamaraty, sua estrutura nacional e internacional era tamanha que, como *elder statesman* do Brasil, seria de novo convocado para o serviço público e internacional, desempenhando um papel de relevo no movimento pan-americano nos primórdios da Segunda Guerra Mundial.

A fase propriamente internacional da carreira pública de Afrânio de Melo Franco iniciou-se em 1917, mas a essa altura já adquirira experiência considerável em assuntos internacionais. Servira como segundo-secretário na Legação em Montevidéu em 1896-97 e, nesse último ano, seguira para um posto semelhante na Legação em Bruxelas. Deputado federal a partir de 1906, Melo Franco ocupou um lugar na Comissão de Diplomacia e participou ativamente da preparação e encaminhamento de legislação que versava sobre diversos assuntos internacionais, tais como a Cruz Vermelha Internacional, a criação da Comissão Internacional de Jurisconsultos, o tráfico de escravas brancas e a expulsão de estrangeiros; fez, ainda, mais duas viagens à Europa, em 1907 e 1911.[1]

Mas foi em julho de 1917 que, a pedido do presidente Venceslau Brás, Melo Franco

(*) Professor da Louisiana State University.

concordou em empreender sua primeira missão diplomática: a de representar o Governo na posse do novo chefe do executivo da Bolívia. Essa missão, porém, não visava fins apenas ceremoniais. A situação do Hemisfério estava tensa e politicamente precária por causa do conflito internacional. Desde o início do ano, os Estados Unidos, com a colaboração do Brasil, vinha tentando, face à forte oposição da Argentina e do México, mobilizar o apoio latino-americano contra a Alemanha. Após a declaração de guerra a este último país por Washington em abril, seguida logo pelo rompimento de relações com Berlim pelo Rio de Janeiro, essa campanha se intensificou. A Argentina, por sua vez, imediatamente redobrou seus esforços para forjar um bloco neutro hispano-americano. "Tendo o Brasil tomado um partido," o embaixador norte-americano em Buenos Aires ponderou, "a vaidade nacional impele a Argentina a procurar liderar o outro."[2] A batalha diplomática, somada à beligerância de vários Estados americanos, gerava múltiplos problemas políticos e jurídicos para os países latino-americanos, e Melo Franco, segundo suas instruções, deveria conversar a esse respeito com seus colegas hispano-americanos em La Paz e nas outras capitais por onde passasse. Mais especificamente, o enviado especial deveria tentar fortalecer o diálogo bilateral com a Bolívia face à pressão argentina sobre esse país.

A viagem de Melo Franco — seu itinerário incluiu Buenos Aires, La Paz, Santiago e Montivídéu — teve considerável significado e ampla repercussão. Em primeiro lugar, deixou patente sua fundamental simpatia pela causa dos Aliados. Em entrevista à imprensa portenha Melo Franco diplomaticamente atribuiu, sem exagerar contudo, essa simpatia à opinião pública brasileira, enfatizando que ela se sentia "moralmente solidária" com os Aliados, "patilhando seus anelos, suas esperanças e suas reivindicações", mas durante a viagem não escondeu seus próprios sentimentos. Ao mesmo tempo a missão especial forneceu oportunidade para a divulgação de suas sinceras convicções pan-americanistas — "sentimentos naturais da alma brasileira", taxou-as em discurso em La Paz — assim como seu otimismo em relação à nova organização internacional preconizada por Woodrow Wilson. No próprio Melo Franco, em outras palavras, refletia-se a dupla tendência da política externa brasileira daquela época: o internacionalismo, ou talvez melhor, uma dimensão transatlântica, e o pan-americanismo ou continentalismo.[3]

A esse último respeito, sua primeira missão diplomática possibilitou o aprofundamento de seus conhecimentos da América espanhola e levou ao estabelecimento de contatos com líderes sul-americanos — o presidente argentino, Hipólito Irigoyen, por exemplo — que muito aumentaram o prestígio pessoal de Melo Franco e contribuiram para facilitar sua ação diplomática futura. "A impressão que a sua pessoa deixou nesta terra foi a mais felíz possível, para honra do nosso país," o ministro Lucillo Bueno lhe escreveu posteriormente de Buenos Aires.[4] Embora não se possa argumentar que, no caso da Argentina, as visitas de Melo Franco (em suas viagens de ida e volta) tenham moderado a aguda rivalidade entre os dois países, serviram para reforçar seu desejo de *entente* com o adversário histórico; e, no caso da Bolívia, Melo Franco conseguiu criar em torno de si um ambiente de estima e cordialidade que redundaria em benefício do Brasil durante negociações bilaterais posteriores.

A declaração de guerra ao Império Alemão em fins de outubro de 1917 exigiu de Melo Franco novos esforços especiais que poriam em relevo seus conhecimentos jurídicos, seu profundo apego ao direito internacional e seus sentimentos pró-Aliados. Quando o presidente Wenceslau Brás recomendou ao Congresso a adoção de represálias contra os interesses econômicos alemães no Brasil pelo fato de submarinos alemães terem afundado navios mercantes brasileiros, Melo Franco foi nomeado relator da matéria. Apresentou seu parecer em 6 de novembro, junto com um projeto de lei que elaborara em colaboração com Prudente de Morais. Melo Franco inteligentemente fizera um estudo cuidadoso da própria legislação alemã sobre súditos inimigos, incorporando em seu projeto vários princípios e termos dela.

Segundo declarou ao apresentar o parecer e projeto, a Alemanha vinha desprezando, "como papéis sem importância, os mais solenes tratados internacionais," o que obrigava o Brasil a exercer o "direito sagrado de legítima defesa". Era imprescindível, entretanto, ele insinuava, que o Governo procedesse com um rigor jurídico consoante com normas internacionais. Assim, explicou, "na apuração futura dos episódios desta tragédia universal..., o Brasil continuará a merecer o respeito das nações pelo escrupuloso dever cumprido para com todas e pelo empenho com que se tem mantido fiel aos seus compromissos e às prescrições do direito internacional". Enquanto defendia vigorosamente esse projeto — que acabou sendo aprovado — Melo Franco elaborou outros tratando de vários assuntos ligados ao estado de guerra, entre eles a espionagem e a entrada e expulsão de estrangeiros.[5]

Ao mesmo tempo, em sessão secreta da Câmara, em 9 de novembro, usou sua influência para acalmar paixões em favor da cooperação pan-americana. A sessão foi convocada para examinar a situação militar nacional oriunda da súbita beligerância e de crescentes tensões no Prata; Melo Franco, em parte por causa de sua recente visita a diversos países do continente, foi indicado para falar sobre a posição do país face à América Latina, especialmente a Argentina. Seis anos antes, da tribuna da Câmara, defendera Rio Branco de acusações de excessiva belicosidade para com esse país, elogiando em particular um aspecto fundamental da política de contenção que o Barão empregava em relação à Argentina: a cordialidade oficial. De acordo com Melo Franco, naquela ocasião, era ela imprescindível para a estabilidade política do Prata e foi nisso que pensou agora em 1917 quando procurou contrabalançar o alarmismo de alguns de seus colegas da Câmara, frisando a necessidade de esforços para incentivar a solidariedade inter-americana.[6]

O crescente prestígio de Melo Franco no campo de relações internacionais foi um dos motivos de sua nomeação como delegado do Brasil à Primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Washington em 1919. Seu internacionalismo não impedia Melo Franco de defender briosamente as prerrogativas soberanas contra o que julgava uma intromissão insólita de países europeus. O Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho, composto quase que inteiramente de representantes europeus, com efeito queria poderes para supervisionar o tratamento dispensado a imigrante trabalhadores. "E como os países latino-americanos são os que recebem os operários e trabalhadores que emigram da Europa," comentaria em seu relatório oficial sobre a Conferência, "neles recairiam em cheio as responsabilidades eventuais decorrentes dessa afrontosa intromissão estrangeira em assuntos da jurisdição soberana de cada Nação." Portanto, Melo Franco trabalhou assiduamente junto às outras delegações latino-americanas, mobilizando votos contra uma proposta no sentido de dar tais poderes ao Conselho; na votação final a proposta seria derrotada.[7]

O próximo e mais dramático capítulo da carreira diplomática do futuro chanceler seria escrito em 1923 quando o presidente Arthur Bernardes, seu conterrâneo e amigo de longa data, o nomeou chefe da delegação à V Conferência Pan-Americana, a ser realizada em Santiago de março a maio daquele ano. Essa reunião seria a mais controvertida da história do movimento pan-americano até então por causa do acalorado debate público travado em torno da questão do desarmamento, antes e durante a Conferência. O chanceler Felix Pacheco, em vista da inclusão do desarmamento na agenda dela, inadvertidamente gerou uma atmosfera de controvérsia e polêmica — ou melhor, prestou-se aos que desejavam provocar um incidente para fins de política internacional — quando, visando justamente evitar atritos no seio da Conferência, propôs aos governos chileno e argentino a convocação de uma reunião preliminar entre os três países a fim de combinarem uma atitude comum a respeito do desarmamento.[8] Para os estrategistas brasileiros, as forças armadas de um país deveriam ser comensuradas com sua extensão territorial; uma nação como o Brasil, com um litoral de mais de 5.000 kilômetros, precisava, portanto, de uma marinha de guerra bem maior do que a que

possuía. Já que o estado lamentável do aparato defensivo nacional era segredo aberto naquela época — o general Maurice Gamelin, chefe da Missão Militar Francesa no Brasil, advertia em 1922 que o esforço argentino de preparação bélica era *"quatre fois supérieur à celui du Brésil"* e que, no Rio Grande do Sul, o Brasil se encontrava *"en infériorité flagrante"* face ao adversário tradicional[9] — era impensável para o Brasil concordar com uma redução de armamentos; muito ao contrário, a segurança nacional exigia um aumento das compras de material de guerra. Felix Pacheco argumentava, em carta ao ministro da Guerra, que um acordo tripartite era "o único meio de acabarmos de vez com a grita artificiosa movida contra nós pelo grande crime de estarmos finalmente pensando um pouco em Exército e Marinha dignos desses nomes", e Ruy Barbosa, consultado a respeito, também endossava a idéia de um entendimento prévio entre os três principais países do Cone Sul.[10]

A demarche de Felix Pacheco, entretanto, foi contraproducente: o Chile aceitou seu convite para uma conferência preliminar, mas o governo argentino, enquanto a imprensa portenha aproveitava para denunciar o *"armamentismo brasileño"*, declinou-o, argumentando que "países irmãos" poderiam ficar ressentidos. "Ao mesmo tempo que infligia ao Brasil a derrota da sua iniciativa," observaria Afonso Arinos de Melo Franco, "a Argentina fez pior: apresentou-se como campeã dos demais países do Continente, ao mesmo tempo que indicava o Brasil como querendo decidir assuntos importantes, à revelia deles". Melo Franco, assim, subiu de novo ao palco internacional, mas desta vez no meio de uma tempestade diplomática. "Jamais, em nenhum outro congresso internacional, o Brasil se viu em situação mais difícil," comentaria o general Tasso Fragoso, membro da Delegação.[11]

A tarefa de Melo Franco seria delicada: impedir qualquer medida que implicasse em uma restrição ao direito soberano de adquirir os meios de defesa julgados necessários e, simultaneamente, desfazer intrigas e atenuar receios do suposto armamentismo brasileiro. Chegou a Santiago em 24 de março e imediatamente procurou o presidente Arturo Alessandri, sublinhando as intenções pacíficas do Brasil e prevenindo-o contra o que parecia ser uma tentativa de sabotagem da Conferência por parte de certos setores argentinos. Em um encontro com o diplomata chileno Agustin Edwards, presidente da Conferência, Melo Franco instou-o contra qualquer discussão de limitação de armamentos, argumentando que "seria imprudente senão prejudicial à Argentina, ao Chile e ao Brasil". O máximo que o enviado brasileiro admitia era uma declaração geral de princípios nos moldes dos já aprovados pela Liga das Nações e que levavam em conta as necessidades de segurança peculiares a cada nação. Para tratar mais concretamente do desarmamento, sugeriu a certa altura, talvez outro congresso pudesse ser convocado no futuro.[12]

Os debates foram às vezes animados, os atritos freqüentes, e a tensão constante. Sendo o Brasil alvo das "acrimoniosas investidas" do chefe da delegação argentina e dada a "campanha de virulenta hostilidade" movida ao Brasil pela imprensa portenha, a pressão sobre a equipe brasileira era enorme, mas Melo Franco parece ter orquestrado sua atuação com serena dignidade, agindo com "discernimento, espírito conciliador e firmeza", nas palavras do então major Estévão Leitão de Carvalho, um de seus assessores militares. Melo Franco conseguiu desviar os debates da idéia de se fazer recomendações específicas sobre armamentos, alcançando, assim, o principal objetivo de sua missão.[13] Sua experiência em Saniago reforçou sua crença na dicotomia luso-espanhola na América do Sul, atitude comum entre a elite brasileira daquela época, e aprofundou sua apreensão quanto à politização da União Pan-Americana — "É evidente a constituição de um bloco hispano-americano que procurará ter ali decisiva influência, influência que, penso dever dizer, nunca nos poderá ser favorável," declarou em telegrama a Felix Pacheco, em 20 de abril — mas tudo isto serviu só para fortalecer sua convicção quanto à necessidade de ainda maiores esforços diplomáticos para dissipar o ambiente de prevenção contra seu país. Seu apoio entusiástico ao chamado Pacto

Gondra, que reforçava o arbitramento como meio de evitar conflitos armados e que acabou sendo aprovado pela Conferência, foi um passo feliz naquele sentido. Agiu, também, em caráter particular, para impedir o que poderia ser interpretado como um gesto de descortesia ou desconfiança em relação ao governo argentino. Segundo Leitão de Carvalho, vários auxiliares de Melo Franco ficaram tão impressionados com a agressiva hostilidade da imprensa argentina para com o Brasil que chegaram a recomendar que, na viagem de volta ao Rio de Janeiro, a delegação não fizesse escala em Buenos Aires, temendo que ela fosse vítima de desconsideração pública. Face a mais um teste de seu "tino" e "elevação moral", Melo Franco, após ouvir todas as opiniões, insistiu na necessidade de regressar por Buenos Aires, preferindo colocar nos ombros das autoridades argentinas a responsabilidade por qualquer incidente e, ao mesmo tempo, não desejando demonstrar nenhum ressentimento pela atitude argentina em Santiago.[14]

De passagem por Buenos Aires, Melo Franco teve oportunidade de conversar com o presidente argentino, que chegou a propor um entendimento bilateral confidencial sobre a questão dos armamentos.[15] O diplomata brasileiro teria tido razão se tivesse julgado irônica *essa sugestão e a recebido com ceticismo. Afinal, cinco meses antes a Argentina se recusara* a entabolar conversações especiais com o Brasil e o Chile, preferindo em vez disso aproveitar-se da oportunidade para lucrar politicamente às custas do Brasil. Além disso, a ausência do Chile do gambito argentino podia significar uma manobra para indispor o Brasil com o país andino. Melo Franco, em todo caso, saudou a oportunidade de tentar restaurar pelo menos a aparência de boas relações com a Argentina, mas admoestou Bernardes sobre a necessidade de incluir o Chile em qualquer entendimento.[16] A iniciativa argentina não foi levada a diante e, ao longo do ano, a imprensa portenha atacaria o Brasil, atribuindo-lhe ímpetos belicosos, ao passo que o governo argentino prosseguiria com seu programa de rearmamento, tendo as despesas militares argentinas atingido níveis sem precedentes nos anos 20.[17]

A batalha diplomática em Santiago foi excelente preparo para a próxima prova-de-fogo de Melo Franco. Poucas semanas depois de sua volta ao Brasil, Arthur Bernardes persuadiu-o a aceitar a chefia da delegação brasileira à IV Assembléia da Liga das Nações, a reunir-se em setembro. Após essa primeira missão em Genebra em 1923, Melo Franco voltaria no ano seguinte como embaixador — o Brasil com isso tornou-se o primeiro país a criar uma embaixada permanente junto à Liga — e ocuparia esse cargo até meados de 1926. O Brasil tomou parte ativa naquela organização, servindo como membro temporário de seu Conselho desde sua fundação, e o principal objetivo do governo Bernardes era o de transformar esse posto temporário em lugar permanente. Esse objetivo, porém, em verdade era inatingível e a campanha empreendida pelo Governo do Rio de Janeiro carecia de realismo fundamental. O Brasil, de fato, era o maior país da América Latina e o único a ter participado ativamente ao lado dos Aliados durante a guerra. Mas era um país militar e economicamente fraco, fato que praticamente garantia que os principais países europeus não o aceitariam como parceiro do mesmo nível. Provavelmente o único fator que poderia ter contrabalançado essa falta de peso específico na balança internacional teria sido o apoio unânime da América Latina à pretensão brasileira, mas esse apoio conspicuamente inexistia. "Mas Bernardes e o seu chanceler estavam tão distantes de Genebra quanto de Santiago," escreveria Afonso Arinos. "Com uma visão patriótica, porém deformada e estreita, da política internacional, queriam influir nas conferências na medida que conviesse ao prestígio interno do governo, sem atender às possibilidades do país."[18]

Melo Franco, sem embargo, batalhou de maneira sobrehumana em Genebra — os diplomatas, para ele, "devem ser considerados como uma espécie de militares, pois que a eles também se confia a defesa da Pátria no exterior"[19] — em todos os setores para angariar simpatia e votos para a candidatura brasileira a um posto permanente no Conselho da Liga. Basica-

mente, seu arsenal consistia em contribuição pessoal e imparcial aos trabalhos da Liga, especialmente do Conselho; e um argumento ético-jurídico. A primeira arma Melo Franco empregava desde o início, esforçando-se sempre para demonstrar um alto espírito de colaboração nos trabalhos do Conselho. Na reunião de 1923 foi designado relator do problema das minorias alemãs na Polônia, sendo que o Conselho endossou todas as suas conclusões. No assunto das minorias, aliás, Melo Franco tornou-se logo o analista mais respeitado do Conselho. Na reunião de 1925 foi destacado para examinar queixas de minorias contra os governos da Lituânia e Rumania e, em seu relatório sobre o caso lituano, aproveitou para definir uma doutrina americana sobre as minorias — doutrina que negava a própria existência de minorias na América e, portanto, rejeitava a possibilidade de serem elaborados estatutos universais a respeito — recebendo depois os aplausos de Austen Chamberlain, Secretário do Exterior da Grã-Bretanha e representante daquele país no Conselho, e também de seus colegas tchecoslovaco e belga. Nesse mesmo ano Melo Franco serviu como presidente do Conselho, o que aumentou ainda mais seus afazeres. "Eu escrevo pouco porque não tenho tempo para fazê-lo, pois passo dias inteiros trabalhando, até 7 horas da noite, e, às vezes, até muito mais tarde...," avisou a sua mãe em fevereiro. "Estou com a presidência do Conselho da Sociedade das Nações e tenho um expediente diário muito grande, além de ser obrigado a receber muitos políticos de todos os países que tem negócios na Liga e os numerosos membros de todos os organismos técnicos que aqui se reúnem sempre."[20]

Com respeito ao interesse primordial do Brasil em Genebra, Melo Franco na sessão de 1923 dirigiu um memorando a seus colegas no Conselho propondo que mais dois lugares permanentes fossem criados para os Estados Unidos e Alemanha, mas que, enquanto esses dois países se mantivessem afastados da Liga, o Brasil e a Espanha os ocupassem provisoriamente. Seu memorando provocou promessas verbais dos outros representantes no Conselho no sentido de votarem no Brasil caso o número de tais lutares fosse aumentado. Qualquer modificação da composição do Conselho, entretanto, exigiria uma reforma do próprio Pacto da Liga das Nações, a qual por sua vez dependeria do voto unânime do Conselho — e pelo menos uma das potências lá representadas, a Inglaterra, deixou clara sua oposição a esse passo. Melo Franco acabou conseguindo a reeleição do Brasil para mais um mandato de membro não-permanente, mas uma reunião especial das delegações latino-americanas para debater o assunto revelou forte oposição à idéia de que o Brasil deveria ser a porta-voz permanente da América Latina em Genebra — um mau augúrio para o futuro.[21]

Nos dois anos seguintes Melo Franco lutaria sem maior sucesso para convencer os governos europeus e hispano-americanos da justiça da reivindicação brasileira. A resistência dos hispano-americanos à candidatura brasileira era indisfarçável, fato que Melo Franco atribuía a uma falta de cultura política. "Os pequenos países europeus, como a Dinamarca, a Holanda, a Suécia e a Noruega, educados na realidade da vida internacional, compreendem não ser possível nivelar todos os Estados no mesmo plano...." comentou com Felix Pacheco em setembro de 1925, "mas a mentalidade de certos países americanos não compreende esta filosofia e leva-os a supor que a aplicação do princípio diminui a sua dignidade nacional."[22] Por outro lado, as nações européias, que efetivamente controlavam a Liga, preocupavam-se primordialmente com a segurança do Velho Continente, um "grave erro", na opinião de Melo Franco, porque refletia marcada indiferença pelos problemas da América Latina. "Não tenho conhecimento de interesse algum americano, de nenhuma dificuldade continental nossa, que tenha figurado em qualquer ordem do dia das sessões do Conselho ou da Assembléia," observou. E, segundo o diplomata brasileiro, a "ignorância" de líderes europeus em relação à América era impressionante. "A não ser os Estados Unidos, diante de cuja majestade e poder (financeiro e militar) todos eles se acham quase genuflexos, a América é fundamentalmente ignorada."[23] Confirmando indiretamente essa conclusão, *Sir* Robert Vansittart,

chefe do Departamento Americano do *Foreign Office* nos anos 20, lembraria que os diplomatas britânicos desprezavam a América Latina, julgando postos lá prejudiciais a suas carreiras.[24]

As perspectivas do Brasil eram, assim, duvidosas ao chegar o início de 1926, época em que o Conselho preparava-se para uma reunião especial para decidir sobre o pedido de entrada na Liga, com posto permanente no Conselho, formulado pela Alemanha. Esse pedido formava parte de um pacote combinado pelas principais nações européias em Locarno, em fins de 1925, e que visava estabilizar a situação da Europa através de garantias de fronteiras e a plena reintegração da Alemanha na vida política do continente. Da outorga do status de membro permanente do Conselho dependia a execução dos acordos de Locarno; para Arthur Bernardes, porém, a admissão da Alemanha ao Conselho seria a oportunidade decisiva de insistir na reivindicação brasileira e, caso não fosse atendida, até de bloquear com um veto a entrada daquele país. Melo Franco apreciava o simbolismo do ingresso solitário da Alemanha — "ou a Liga das Nações reconhece o valor da nossa elevada colaboração e a importância da nossa grande pátria na comunhão internacional ou, ao contrário, dá uma prova de que é instrumento puramente europeu e... sem lugar para a América," comentou — mas também compreendia seu significado político mais amplo. Por isso, Melo Franco advertiu Felix Pacheco repetidas vezes, em vésperas da reunião especial, sobre a inconveniência de o Brasil tentar impedir esse processo. "O veto agora exercido teria por efeito a queda do Tratado de Locarno, em que tanta esperança pôs a humanidade...," declarou em telegrama de 20 de fevereiro. "Não importa que não tenhamos sido parte nos acordos de Locarno, nem nos aproveitemos do sistema de garantia por eles criado, pois é certo que estes acordos aumentaram a segurança da França e da Bélgida, melhoraram a garantia da existência da Polônia e da Tchecoslováquia...," admoestou uma semana depois. "Nós nos exporíamos a uma situação muito desagradável e à condenação universal, se assumíssemos esse odioso papel."[25]

Bernardes, entretanto, com seus olhos na opinião pública brasileira, foi intransigente, argumentando curiosamente que o Brasil perderia "autoridade internacional" se deixasse a Alemanha entrar sozinha no grupo dos membros permanentes do Conselho.[26] Nos primeiros dias de março mandou reiteradas instruções a Melo Franco no sentido de exercer o veto caso um posto permanente fosse negado ao Brasil.[27] O período da sessão espeical foi para Melo Franco talvez o mais árduo de sua carreira diplomática. "Estou cansadíssimo da rude batalha, que sustentei aqui durante 12 dias, trabalhando dia e noite, não encontrando repouso nem nos momentos em que me abrigava em nossa casa...," escreveria a um filho seu no fim do mês. "Viví pela energia nervosa, sem comer, sem dormir, sem conseguir isolar-me, ao menos, para fechar os olhos e refletir." O embaixador esgotou, junto a seus colegas do Conselho, todos os argumentos jurídicos e éticos, mas acabaram votando unanimente a favor da entrada somente da Alemanha. Na esperança de persuadir Bernardes a mudar suas instruções, Melo Franco no dia 12 apelou diretamente a ele. "Pus meu esforço e minha alma na defesa do nosso direito, mas, diante do impasse em que nos achamos, reputo um erro funesto assumirmos a responsabilidade do veto," declarou. "Defensores da arbitragem, faremos cair o sistema de pactos dessa natureza, contraídos em Locarno, e assumiremos a tremenda responsabilidade da anulação dos tratados concernentes à política e à paz da Europa, quando todos os outros membros do Conselho recuam diante desse gravíssimo perigo..."[28] O apelo não surtiu efeito, porém, e Bernardes insistiu no veto, deixando Melo Franco sem outro recurso. O que tornou ainda mais amarga a derrota brasileira foi a atitude dos delegados hispano-americanos, que, mostrando (nas palavras de Melo Franco) "mal disfarçada hostilidade ao Brasil", enviaram um apelo coletivo a Bernardes pedindo que suspendesse o veto e até manifestaram ao Conselho seu desacordo com a atitude adotada pelo Rio de Janeiro.[29]

A humilhação final veio quando o Conselho, face à intransigência de Bernardes, no-

meou uma comissão para estudar a reorganização do Conselho — ou seja, para encontrar um meio de remover o Brasil — e colocou nela a Argentina, que acabava de reingressar na Liga. A grande imprensa portenha, aliás, vinha criticando severamente o Brasil, desprezando a noção de que esse país deveria falar em nome da América Latina, e as autoridades argentinas repetiam essas críticas em caráter particular. "O Governo Argentino não somente não apóia a atitude do Brasil, mas a considera terrível," o chanceler portenho declarou ao embaixador britânico em Buenos Aires no início de maio, atribuindo essa atitude à "vaidade" nacional, um senso exagerado de auto-importância, e receios de que a Argentina fosse escolhida para substituir o Brasil no Conselho. O Governo do Rio de Janeiro, em suma, disse o chanceler argentino, agira como "um homem que se joga na frente de um trem para dar publicidade ao fato de sua existência." Enquanto isso, o representante argentino na comissão de reforma do Conselho endossava ardorosamente a posição britânica e rejeitava publicamente os títulos do Brasil ao status de advogado da América Latina na Liga. Em vista do isolamento de seu país, o próprio Melo Franco ponderava em maio a necessidade de sua retirada da organização; Bernardes, em todo caso, já cogitava disso e, de fato, em junho mandou avisar à Liga de que o Brasil estava se retirando definitivamente.[30]

Suas experiências em Genebra deixaram uma marca profunda em Melo Franco. Por um lado, reforçaram enormemente seu pan-americanismo, ou seja, seu interesse em soluções americanas para problemas americanos e na construção de um sistema político-jurídico americano.[31] Não desinteressou-se dos trabalhos da Liga das Nações e da política européia; ao contrário, preocupava-se, por exemplo, com os mínimos detalhes da retirada da embaixada de Genebra para proteger o bom nome do país e o conceito que ainda gozava na Europa. Como lembrava a Otávio Mangabeira, o novo chanceler no governo de Washington Luis, em maio de 1927, o Brasil tinha que liquidar sua representação em Genebra "sem atrito algum com quem quer que seja". Também continuava a acompanhar os debates da Liga e mantinha correspondência esporádica com políticos europeus, como Austen Chamberlain, a quem escreveu uma longa e cordial carta em fevereiro de 1927 renovando suas críticas ao exclusivismo europeu da Liga e prontificando-se a contribuir para resolver quaisquer dificuldades que a retirada de seu país criasse àquela organização. Melo Franco também a certa altura aconselhou Mangabeira a providenciar a participação brasileira em uma conferência econômica patrocinada pela Liga, argumentando que tal presença seria do interesse nacional. Mas, embora seu prestígio pessoal não tivesse sofrido nenhuma diminuição por causa dos acontecimentos de 1926 e sua ampla visão da política internacional não se tivesse modificado, Melo Franco sem dúvida guardou de sua estadia em Genebra senão um ressentimento, pelo menos uma reserva em relação aos estadistas do Velho Continente. E, como confiou em carta a Felix Pacheco em 1929, estava convencido também de que, na ausência dos Estados Unidos e do Brasil, a Liga se tornaria cada vez mais uma instituição euroéia.[32] Em geral, o episódio de sua embaixada em Genebra deixou nele uma convicção ainda mais forte de que havia uma dicotomia América-Europa e que, por extensão, a intromissão européia em assuntos americanos deveria ser evitada.

As discussões em torno da candidatura brasileira com os delegados hispano-americanos em Genebra indubitavelmente geraram em Melo Franco forte decepção e ressentimento, mas é um tributo a suas qualidades de estadista o fato de ele ter-se tornado, a partir de 1926, um proponente ainda mais insistente da necessidade de uma política de aproximação com os países vizinhos de língua espanhola. Em vista da intensa rivalidade entre o Rio de Janeiro e Buenos Aires, é interessante notar que Melo Franco acreditava especialmente na imprescindibilidade de um relacionamento harmonioso entre os dois governos. Mesmo durante a crise em Genebra, o embaixador instara Felix Pacheco a procurar um entendimento com Buenos Aires. "Minha longa experiência no trato com os países hispano-americanos," comentara em

telegrama a Felix Pacheco, "tem confirmado a opinião de que, apesar dos pesares, a Argentina é ainda o único entre os ditos países com que se pode fazer política internacional..."[33] A cordialidade oficial para com a rival histórica formava parte da política de contenção seguida pelo Brasil desde a época de Rio Branco,[34] e Melo Franco refletia, com sua atitude, o pensamento da elite brasileira de política externa. A importância do assunto para ele se destacava pela carta que enviou a Irigoyen, em vésperas do pleito que levaria o ex-presidente argentino de volta à Casa Rosada em 1928. "Profundamente convencido de que a Argentina é, de todas as nações da América, aquela com que havemos de fazer a política continental...," declarou, "tenho feito um dos objetivos da minha vida parlamentar e da minha atividade de cidadão pregar a necessidade da harmonia e da confiança entre argentinos e brasileiros, ou, em outros termos, a necessidade da paz entre a Argentina e o Brasil."[35]

III

A Revolução de 1930 criaria a oportunidade para Melo Franco pôr em execução suas idéias. Como deputado federal, figura proeminente da bancada mineira, teve papel de destaque no forjamento da Aliança Liberal, servindo de principal elemento de ligação entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul e negociando o acordo político entre os dois Estados que resultou no lançamento da candidatura presidencial de Getúlio Vargas, o governador gaúcho. "Considero... que Melo Franco foi, do lado de Minas, o Delcassé da nossa *entente cordiale,*" escreveria João Neves da Fontoura, o principal agente político gaúcho no Rio de Janeiro. "Viu a solução do problema a uma larga distância e empregou para atingí-la sua consumada habilidade diplomática, seu *savoir-faire*, seu poder de persuasão, seu íntimo pensamento de democratizar-se a nossa República." Melo Franco formou parte não só da Comissão Executiva do Partido Republicano Mineiro como também da própria Aliança Liberal e comprometeu-se de corpo e alma com a candidatura de Vargas. A derrota nas urnas em março de 1930 e a feroz perseguição federal aos adversários aliancistas do presidente Washington Luis levaram Melo Franco então a emprestar seu prestígio à conspiração político-militar que logo se formou visando colocar Vargas na presidência.[36]

Melo Franco estava no Rio de Janeiro quando rebentou a revolução. "Depois de três dias de peregrinação por velhas chácaras da estrada da Gávea, fugindo à perseguição da polícia, fui levado a altas horas da noite para a Legação do Peru, em princípios de Outubro," comentou em carta particular um mês após a vitória rebelde. "Lá passei em sobressaltos os longos dias decorridos do dia em que me asilei até 24 de Outubro." Quando nesse dia recebeu o telefonema em nome do general Tasso Fragoso, seu colega na delegação à Conferência de Santiago sete anos antes, chamando-o para o Palácio do Catete, Melo Franco não vacilou. "A Junta constituiu-se à meia-noite, em minha presença, e eu não arredei pé de lá senão por poucos momentos durante vários dias — quase que somente o tempo de vir à casa para tomar o banho e mudar de roupa," narraria em outra carta. Prestou serviços imediatos não só no setor diplomático, mas também no interno já que a Junta investiu-o interinamente da pasta da Justiça assim como da do Exterior. Em suas palavras, trabalhou "como um mouro" nos primeiros dias para estabelecer um pouco de ordem em uma situação caótica.[37] "As dificuldades foram muitas, não sendo a menor a de coordenar as tropas rebeldes do Norte, de Minas e do Sul com as da Junta do Rio," explicou. "A princípio houve muita desconfiança dessas forças contra os militares do Rio e foi necessário grande esforço para obter a suspensão de hostilidades em todas as frentes."[38]

A Revolução, entretanto, desencadeou uma aguda e prolongada crise interna e, ocorrendo no meio do colapso do sistema econômico internacional, contribuiu para a intensificação dos gravíssimos problemas financeiros e econômicos assediando o país. Tudo isso significava pressões, atritos e desafios para a diplomacia brasileira e superar ou controlá-los foi

a tarefa que Melo Franco assumiu. O já experimentado diplomata, agora com sessenta anos de idade, emprestava ao novo governo uma dimensão de solidez, de responsabilidade e de continuidade — aos olhos da opinião internacional — que muito facilitava a transição de guerra civil para o regime discrecionário. "Vejo na sua escolha a garantia de uma política sábia, liberal e ponderada...," Chamberlain lhe escreveu. No meio "revolucionário", Melo Franco gozava de imenso prestígio pessoal, o que lhe permitiria atuar no setor externo com um grau de liberdade acima do comum. "Os homens de Outubro de 30 não o consideravam um chefe e um líder, que ele nunca quis ser, mas uma inspiração, um árbitro, um conselho, e, por vezes, um tribunal," recordaria Oswaldo Aranha, um dos principais organizadores da Revolução e colega de Melo Franco no ministério. "Ele pairou sempre acima dos nossos debates e contendas... Havia muito de impessoal em todas as suas atitudes e opiniões. Nada... conseguia perturbar a sua serena e consciente superioridade." Para poder executar um programa de reformas no Itamaraty, Melo Franco estava bem consciente da necessidade de manter uma coerência de conduta que colocava sua autoridade moral acima de qualquer crítica. Deixou que seu chefe de gabinete, Hildebrando Acioly, organizasse o gabinete, mas interveio quando Acioly propôs a inclusão de um dos filhos diplomatas do chanceler. "Tenho tido muita falta de um de vocês no meu gabinete," confessou-lhes algumas semanas após a Revolução, "mas, para ter força moral a fim de levar a cabo a obra tremenda que me tocou neste quadro difícil, fui obrigado a abrir mão daquela medida." Chegou a dizer-lhes, aliás, que, se a reforma que estava implantando no Ministério das Relações Exteriores (MRE) os acabasse prejudicando, "tereis no nome de família a recompensa do serviço que, porventura, possa eu ter prestado ao nosso País." Um importante resultado de sua estatura moral e reconhecida experiência no setor foi que Vargas lhe dava ampla liberdade de ação. "Minha opinião, em negócios da minha pasta, não é discutida...," observaria com orgulho compreensível cinco meses após assumir o cargo. "Sou Ministro... com plena e absoluta autonomia."[39]

Normalizar a situação internacional imediata da nova ordem — ou seja, obter o reconhecimento diplomático — não apresentou maiores problemas e foi conseguido mesmo antes da formação do Governo Provisório em 3 de novembro; Melo Franco, assim, encontrou-se livre para mergulhar imediatamente no programa administrativo renovador que advogava havia alguns anos, desde sua experiência como chefe de missão. "É indispensável uma reforma fundamental no serviço diplomático, para que as funções não sejam um simples elemento decorativo e de gozo individual," excrevera de Genebra em 1925. "Assim, por exemplo, há funcionários que nada fazem...; outros que fazem pouquíssimo...; e outros que vivem ausentes..." A situação que encontrou no Itamaraty, em parte devido a três semanas de guerra civil e todaa incerteza que ela gerara, estava "alarmante" e exigia "remédio cirúrgico", confiou a um filho seu.[40] "Mais da metade dos cônsules fora de seus postos, mais de cem funcionários extranumerários no exterior, outro exército de contratados aqui, numerosos funcionários sem função há anos e gozando dos vencimentos integrais em ouro, 5.800 contos a pagar de obras, dívidas nos hotéis e nos bancos, consulados de mero favoritismo não dando renda alguma e custando rios de dinheiro, consulados inúteis, inexistência de consulados em portos de importantes linhas de navegação, etc. etc."[41] Parecia-lhe que havia somente um caminho a tomar. "Pretendo fazer reformas profundas em todos os serviços e acabar com os *pistolões*," afirmou. "Não abrirei exceções, porque só assim serei respeitado." Sua tarefa seria árdua, o chanceler reconhecia, mas estava decidido. "Espero fazer com que cada um esteja em seu posto e quem não quiser submeter-se será eliminado," comentou. "Não praticarei injustiças, mas não cortejarei a popularidade, porque o momento que atravessamos exige de todos um sincero espírito de sacrifício e de renúncia a quaisquer interesses materiais."[42]

As medidas administrativas tomadas por Melo Franco visavam aumentar a eficiência do serviço externo do país, a qual exigia uma reforma fundamental. Esse processo, por sua vez,

tinha que obedecer às exigências da severa crise orçamentária. O principal passo dado pelo chanceler no sentido da reforma dos serviços do MRE foi a elaboração de um projeto de fusão dos quadros de funcionários, o qual foi promulgado por Vargas (decreto-lei 19.592) em janeiro de 1931. Esse ato foi precedido por uma série de reuniões de Melo Franco com seus auxiliares e alguns embaixadores que se encontravam no Rio de Janeiro nas quais o projeto redigido pelo próprio ministro fora longamente debatido. O plano visava, em primeiro lugar, substituir a "ineficiente e tardia burocracia de fórmulas superficiais" por "um sistema de ativa e vigilante defesa dos nossos interesses na dura competição econômica que é a característica dos dias atuais."[43] A primeira etapa da almejada fusão seria o estabelecimento da rotatividade entre os cargos diplomático e consular e os da Secretaria de Estado. Segundo Melo Franco esclareceu em memorando a Vargas, "o espírito da Reforma é... dar a máxima rotatividade ao pessoal e forçar o seu estágio na Secretaria de Estado."[44] Com isso o funcionário individual não só melhoraria sua capacidade profissional, mas os atritos setoriais históricos seriam eliminados. "É preciso esquecer isto," o chanceler declarou em carta particular, referindo-se à "velha dissenção" entre aqueles três setores, "e considerar que hoje há um só pessoal, uma espécie de milícia cívica, pequenina, mas especializada para o serviço da Pátria no exterior."[45] A reforma não agradaria a todos — disto Melo Franco tinha plena consciência, mas não afetava sua determinação. "Qualquer prejuízo momentâneo de um ou outro interesse individual deve ser sofrido com abnegação e patriotismo," escreveu, "resignando-se os prejudicados e seguindo o conselho do Ruy: é melhor plantar carvalhos e não lhes ver a fronde futura do que cultivar couves e... [sic] comê-las com angú."[46] O importante era prosseguir e tentar fazer justiça. "Estou fazendo os maiores sacrifícios para ser justo e equânime," ponderou. "Não olho amigos, nem inimigos, mas somente o Brasil e o seu serviço."[47]

A necessidade inadiável de fazer economias gerais ditava diversas medidas administrativas. Preocupado constantemente com a desordem financeira, Vargas, uma semana após a constituição do Governo Provisório, lembrou a Melo Franco a importância de não permitir "por forma alguma" a acumulação de funções remuneradas e de extinguir todas as que existissem. O ditador, outrossim, queria que todos os diplomatas fora de seus postos regressassem sem demora. "Deverão perder os vencimentos que percebem todos os funcionários em disponibilidade que não voltarem imediatamente aos cargos que ocupavam," disse ao chanceler. No dia seguinte Vargas avisou que resolvera proibir que funcionários do Itamaraty, quando no Brasil, recebessem vencimento em ouro. Não deveria haver "exceção de espécie alguma," Vargas frisou. No início de dezembro o chefe do executivo enviou instruções para dispensar todos os auxiliares de consulado extranumerários e, no dia 8, solicitou a redução dos vencimentos dos cônsules e dos outros funcionários consulares, destes em um terço.[48]

Melo Franco não vacilou em dar início ao doloroso programa de cortes e outras economias, embora previsse que ia levantar contra ele "um oceano de ódios e de despeitos."[49] Redigiu para Vargas decretos exonerando "em massa" o pessoal extranumerário e abolindo todos os cargos que não fossem "estritamente necessários" ao funcionamento dos consulados e missões diplomáticas. Em apenas dois meses conseguiu fazer uma redução de quase 21 por cento nas despesas do MRE, e as economias realizadas superariam 600 contos até fins de março de 1931. "Existe um verdadeiro pânico no funcionalismo, que teme ser lançado à rua em grandes massas," o chanceler comentou, "mas as outras classes reconhecem que os abusos e excessos anteriores devem ser corrigidos." No início de abril confessava que "quase à custa do próprio sangue" estava diminuindo ainda mais as despesas. "Nem sequer os automóveis dos Ministros foram poupados e andamos hoje de taxi," escreveu. Mesmo assim, seu colega da Fazenda o pressionava a restringir ainda mais seus gastos, demitindo um número maior de funcionários, reduzindo a categoria de algumas legações e suprimindo verbas adicionais.[50]

Melo Franco acabou sendo obrigado a fechar diversos consulados,[51] e teve que lutar para convencer Vargas a enviar uma delegação à Conferência do Desarmamento em Genebra no ano seguinte. Segundo comentou, essa participação seria "o único luxo" que o Governo podia se dar nesse período. Os integrantes da delegação, com exceção dos conselheiros militares, não perceberam vencimentos nem ajuda de custo. "Pode essa Embaixada ser chamada: 'Embaixada da Boa Vontade'," Melo Franco escreveu com ironia.[52]

Em relação às grandes linhas da estratégia nacional, Melo Franco manteve-se fiel à "tradição" estabelecida por Rio Branco e refinada nos anos 20: uma política de contenção para com a Argentina, consistindo em cordialidade oficial e intensificação do comércio bilateral; expansão da influência brasileira em outros países da Bacia do Prata, especialmente na Bolívia e no Paraguai; um relacionamento especial com os Estados Unidos; não-envolvimento em assuntos políticos europeus e resistência à intromissão européia em assuntos americanos; e o aumento da capacidade bélica nacional.

Esforços para manter uma atmosfera de harmonia oficial nas relações com a Argentina e para estreitar essas relações sempre que possível formavam parte integral do programa diplomático de Melo Franco e Vargas desde o início. Deu pleno apoio, assim, à idéia de se realizar uma exposição industrial brasileira em Buenos Aires e mandou entabolar negociações visando um novo convênio comercial bilateral.[53] Também, para "ajudar a dissipar suspeitas mútuas", ativamente promoveu a visita do chefe do poder executivo argentino, general Agustín Justo, em 1933. "O chanceler Melo Franco tornou-se, na política continental, um ardoroso artífice da paz...," declarou com razão um editorialista carioca na ocasião dessa visita.[54]

As medidas tomadas pelo Itamaraty no sentido de uma détente na Bacia do Prata, assim como os passos dados para aumentar a influência brasileira em outros países da região, foram tremendamente dificultadas pela volatilidade da situação política sul-americana. Quando Melo Franco entrou no Itamaraty, a disputa entre a Bolívia e o Paraguai pela região do Chaco já ameaçava assumir uma feição militar. Com o Brasil mergulhado em sua própria crise político-financeira e ressentindo-se de um aparato militar e naval eficiente, qualquer diplomacia agressiva poderia ser desastrosa. Melo Franco, assim, procederia com tato e discreção, procurando sempre exercer sua influência no sentido de uma solução conciliatória e demonstrar isenção e objetividade.. "Nosso ponto de vista inalterável é o de colaborar de qualquer modo para a paz americana," telegrafou à Legação em La Paz em meados de 1931, "e a nossa atitude deve continuar a ser de completa imparcialidade aí e em Assunção."[55] Nos meses seguintes Melo Franco se esforçaria assiduamente para impedir a eclosão de um conflito armado nas fronteiras do Brasil. Sendo segredo aberto o estímulo dado pela Argentina às pretensões paraguaias no Chaco, o governo boliviano tendia a procurar no Brasil um ponto de apoio diplomático, o que parecia criar oportunidades para a ação conciliatória do Itamaraty. Sem abandonar sua atitude neutra — declinou, por exemplo, a oferta de um pacto de não-agressão feita por La Paz, temendo "a repercussão que o fato poderia ter no Paraguai, se não em outros países do Continente"[56] — o chanceler tentou aproveitar essa influência, aconselhando as autoridades bolivianas a agirem com moderação e prudência. "Assegure à Sua Excelência [o chanceler boliviano] que, fiéis às nossas tradições pacifistas, faremos o que estiver ao nosso alcance para que a questão tenha conveniente solução que seja do agrado de ambas as partes..." eram instruções típicas que enviava ao ministro brasileiro em La Paz, estas transmitidas em abril de 1932.[57]

O irrompimento de hostilidades no Chaco em junho de 1932 abriu a fase crítica da embrulhada e criou inúmeros problemas para a neutralidade brasileira. O Itamaraty procurou, primeiro, impedir que o conflito assumisse as proporções de uma guerra de verdade e, depois, para levar os dois beligerantes à mesa da paz. A obra desinteressada de Melo Franco lhe ganhou estima e respeito em quase todas as capitais sul-americanas, mas, na atmosfera de sus-

peita e intriga que caracterizava o cenário internacional do continente, todos seus esforços foram em vão[58] — "apesar do meu empenho em apagar-me e em dar-lhes as glórias da vitória", comentou em setembro de 1933, com referência a outros países neutros envolvidos nas negociações.[59]

No mês seguinte o chanceler, desiludido, encerrou sua participação nas tentativas de mediação, mas aproveitou a VII Conferência Inter-Americana, realizada em Montevidéu em dezembro de 1933, para tentar mais uma vez efetuar uma reconciliação entre os dois beligerantes, acenando com um programa de colaboração econômica de pós-guerra. O que Melo Franco propôs, em memorando entregue a sua contraparte paraguaia em Montevidéu, obedecia sem dúvida não só ao interesse imediato de pôr têrmo ao perigoso conflito do Chaco, mas também visava promover interesses estratégicos de longo prazo. Sugeriu uma série de acordos bilaterais, o principal dos quais seria sobre a construção de uma estrada de ferro — semelhante à ferrovia que o Brasil, segundo um tratado herdado pelo Governo Vargas, construiria conjuntamente com a Bolívia — ligando o Paraguai a São Paulo, que se tornaria o centro abastecedor de produtos industriais para os dois países limítrofes.[60] Melo Franco, assim, ajudou a preparar o terreno para os acordos assinados com La Paz e Assunção em fins da década de 30.

Simultaneamente com o conflito do Chaco, o Itamaraty enfrentava outra crise militar em suas fronteiras, a do território de Letícia, disputado pela força das armas pela Colômbia e pelo Peru entre setembro de 1932 e maio de 1933. Mais uma vez surgiram questões de segurança nacional e de deveres e direitos da neutralidade, e mais uma vez Melo Franco dedicou-se à tarefa de encontrar uma solução conciliatória. Em 10 de março de 1933 enviou uma carta a Vargas na qual resumiu sua atuação desde o início das hostilidades entre os dois países andinos:

> Logo que teve conhecimento da invasão, por peruanos, daquela parte do território colombiano, este Ministério tomou providências junto aos da Guerra e da Marinha para que fossem concedidas à Colômbia todas as facilidades a nosso alcance e de que carecesse para restaurar a sua autoridade no território invadido. Permitiu a passagem de navios por nossas águas, e até mesmo de aviões colombianos por sobre o nosso domínio aéreo. Aos invasores e a suas embarcações recusamos tudo.
>
> A esse tempo, o Governo peruano condenava o movimento, considerando-o obra de comunistas e de outros inimigos seus, os *apristas*.
>
> Com o desenrolar dos acontecimentos e devido à pressão da opinião pública peruana, que exigia a reivindicação de Letícia, o Governo peruano foi-se mostrando menos positivo em sua condenação ao movimento invasor, até chegar a solidarizar-se inteiramente com os invasores.
>
> Diante dessa união de vistas do Governo peruano com os invasores, este Ministério pediu às autoridades dos Ministérios da Guerra e da Marinha que usassem de muito tato a fim de não desgostarmos nenhum dos dois países beligerantes.
>
> A Colômbia, por outro lado, declarava, então, não admitir a intervenção, no caso, de nenhum poder extra-nacional, visto considerá-lo uma questão puramente doméstica. Nesse sentido respondeu a uma discreta sondagem que lhe fizemos, como ao Peru, sobre a mediação que tínhamos o propósito de oferecer aos dois Governos.
>
> A agravação dos fatos, porém, fê-la mudar de atitude, com a aceitação da nossa mediação, que teve logo o apoio decidido dos Estados Unidos da América, e, a seguir, o de todas as nações do Continente, e o dos signatários do Pacto Briand-Kellogg.

Este Ministério, em avisos aos Ministérios da Guerra e da Marinha, sugeriu a execução de regras pelas quais nos colocamos em situação de eqüidistância entre os dois contendores, aos quais dávamos passagem pelos nossos rios, desde que não comprometessem a nossa posição de país alheio ao conflito. Já não poderíamos, entretanto, permitir o vôo de novos aviões dos beligerantes por sobre o nosso território.

Para o caso de rompimento de hostilidades elaboramos algumas regras que foram enviadas aos dois referidos Ministérios...

Umas e outras visam preservar e defender o nosso território contra qualquer violação da nossa soberania.

Assim, o ponto de vista deste Ministério é o de que não nos convém declarar oficialmente, por agora, a neutralidade do Brasil em face do conflito, sendo, porém, indispensável que tomemos medidas que nos ponham a salvo de qualquer suspeita de parcialidade por um ou outro dos litigantes...

O Brasil, sem declarar oficialmente sua neutralidade, comunicou oportunamente às duas partes que o início de hostilidades o forçava a tomar essas medidas de preservação e defesa de sua soberania, cuja inobservância repeliríamos com energia. Os dois governos, cientes dessa comunicação que lhes fizemos, declararam-se prontos a respeitar a nossa soberania.[61]

Uma comissão especial da Liga das Nações, com a qual o Brasil e os Estados Unidos colaboravam, finalmente conseguiu, após nove meses de guerra, um acordo entre os beligerantes estipulando que o território seria administrado por uma troika composta de oficiais norte-americano, brasileiro (capitão Alberto de Lemos Bastos) e espanhol, enquanto as negociações formais entre os beligerantes fossem entaboladas. Melo Franco advertiu Lemos Bastos sobre a imprescindibilidade de se manter estritamente neutro. "Vossa Senhoria deverá ter sempre presente a necessidade absoluta em que se encontra o nosso país de não se desviar um só momento da sua atitude de perfeita imparcialidade no litígio...," escreveu-lhe em meados de junho. Quando Lima e Bogotá concordaram com a escolha do Rio de Janeiro para sede das negociações, o chanceler brasileiro tornou-se presidente da conferência, enfrentando, assim, outro desafio a seus talentos de diplomata e negociador.[62]

Ao passo que Melo Franco procurava melhorar as relações bilaterais com a Argentina, criar condições para uma intensificação das relações com a Argentina, criar condições para uma intensificação das relações com a Bolívia e o Paraguai, e restabelecer a paz nas fronteiras, esforçava-se para proteger o relacionamento especial com os Estados Unidos. Foi justamente por isso que a necessidade, por motivos financeiros, de abrir mão da missão naval norte-americana lhe foi tão desagradável. O alto comando naval objetava que o ensino naval seria gravemente prejudicado, e o chanceler, um estudioso de assuntos estratégicos, concordava plenamente, mas, como informou o diretor da Escola de Guerra Naval em dezembro de 1930, Vargas infelizmente se mantinha "irredutível" quanto à necessidade de fazer essa economia. Em uma carta apologética ao embaixador norte-americano, Edwin Morgan, Melo Franco frisou que, por força, a crise financeira constituía "a preocupação essencial e primordial" do Governo.[63] Através de gestos diplomáticos e coordenação política, porém, Melo Franco procurava compensar a falha inevitável no setor naval. Durante a crise do Chaco, por exemplo, manteve estreito contato com o Embaixador Morgan, sugerindo ação mediadora conjunta. Aplaudia, outrossim, o advento de Franklin Roosevelt ao poder em 1933, tornando-se um profundo admirador do *New Deal*. "Bem sei que esse posto de Washington a todos sobreleva de relevo e interesse, principalmente agora, em que se processa o vasto programa de economia e finanças...," observou.[64] Roosevelt, por sua parte, expressava "sincero interesse"

pelo Brasil e chegou a recomendar, por intermédio do embaixador Assis Brasil, de passagem por Washington a caminho da Conferência Econômica de Londres em meados de 1933, que o Brasil procurasse intensificar sua industrialização.[65] O Governo norte-americano estava vitalmente interessado na liberalização do comércio internacional e propôs negociações visando um novo tratado com o Governo brasileiro; as negociações preliminares nesse sentido foram entaboladas ainda na gestão de Melo Franco.

Em relação à Europa, a diplomacia brasileira ocupava-se, fundamentalmente, com problemas comerciais e da dívida externa, evitando qualquer envolvimento político. O único episódio político-militar que envolvia intimamente a Europa do qual o Brasil participou durante a gestão de Melo Franco foi a Conferência do Desarmamento, em Genebra, inaugurada em fevereiro de 1932. O chanceler, com uma visão realista do problema e conhecendo bem o meio europeu, era bastante cético quanto à contribuição que a Conferência pudesse fazer para a paz internacional. "Não creio que se chegue a resultado apreciável," confessou a seu filho Afonso Arinos, que integrou a delegação como secretário, "mas nosso dever era comparecer e colaborar." Do ponto de vista do interesse nacional brasileiro, *colaborar* significava ajudar a evitar qualquer decisão ou medida que restringisse o direito do Governo de adquirir armamentos; em outras palavras, rearmar o Brasil seria a melhor maneira de manter a paz na América do Sul. Dois meses após assumir a direção do Itamaraty, Melo Franco recebera um estudo do almirante Augusto de Sousa e Silva demonstrando a patente inferioridade naval do Brasil face à Argentina e ao Chile. "Os navios brasileiros," disse o almirante, "são os mais velhos, menos velozes e de armamento mais fraco." Em outubro de 1931, quando o chanceler consultou o alto comando do Exército sobre um pedido da Liga das Nações no sentido de o Brasil aquiescer em uma moratória internacional de compras de armamento, o general Tasso Fragoso foi categórico. "É de elementar prudência não tomar-mos nenhum compromisso," admoestava. "Estamos desarmados e a superioridade militar, por exemplo, da Argentina sobre nós é incontestável." Para o chefe do Estado-Maior do Exército, a idéia era deveras absurda. "Que concertem tréguas de armamento os países que dispõem de excesso de recursos militares e não param de os adquirir e aperfeiçoar, compreende-se," observou. "Mas, por que motivo iríamos comprometer-nos nós, que não temos quase nada, nem o indispensável para garantir a nossa integridade e independência?" O chefe do Estado-Maior da Armada solidarizou-se com seu colega do Exército, advertindo que "o Brasil ficaria com uma esquadra sem valor, envelhecida pelo tempo, desaparelhada e desarticulada, já caminhando para a sua extinção." Melo Franco compartilhava plenamente desse ponto de vista e, longe de concordar com uma moratória, o Governo tentou, sem sucesso, no final do ano de 1932 comprar cruzadores na Inglaterra e nos Estados Unidos.[66]

Assim, quando iniciou-se a Conferência do Desarmamento, a preocupação central do Rio de Janeiro a respeito era proteger o direito de o Brasil se armar da maneira que conviesse à segurança nacional. Aliás, foi durante as primeiras semanas da Conferência que os estrategistas brasileiros completaram seus estudos sobre um programa de rearmamento naval. Melo Franco, em memorando a Vargas em fins de abril de 1932, teceu sobre o assunto considerações interessantes que refletiam seu pensamento estratégico:

> A Argentina e o Paraguai possuem navios de guerra apropriados à navegação nessas paragens [i.e., o rio Paraguai], sendo que as duas canhoneiras paraguaias já entregues e incorporadas à marinha desse segundo país são tudo o que há de mais moderno e eficiente nesse gênero de armamento. O Brasil nada possui que possa contrapor a esse poder efetivo dos seus dois vizinhos e, dada a precariedade de sua força naval atlântica, nem lhe conviria adquirir navios de rio para a sua fronteira do sul, porque, para tê-los em relativa segurança, seria necessário que,

> em caso de guerra, lhe fosse possível a supremacia na boca do rio do Prata, de modo a impedir o engarrafamento de sua esquadrilha fluvial.
>
> Se não nos convém a esquadrilha nos rios Paraguai, Uruguai e Paraná, devemos, entretanto, manter um poderoso parque de aviação em Mato Grosso, para a defesa do nosso território e das nossas linhas de comunicação interior, no caso de agressão externa.
>
> A solução não deve ser a mesma para as nossas fronteiras da Amazônia. Devemos manter ali uma esquadrilha de fácil movimentação e eficiente poder defensivo, quer para nossa segurança, quer para apoio da inspeção de fronteiras quer para afirmação do prestígio de nossa bandeira naquelas remotas paragens.[67]

Vargas, em junho, baixou um decreto estabelecendo um crédito anual, durante doze anos, para a renovação da esquadra e, em fins do ano, após o término do conflito civil no Brasil (a guerra paulista) e sob a pressão do tumulto nas fronteiras do país, Melo Franco iniciou as sondagens visando a construção no exterior de unidades novas para a Marinha. Quanto aos trabalhos em Genebra, os líderes brasileiros já haviam perdido o pouco interesse que tinham e suas dúvidas sobre a possibilidade de o conclave ter um impacto positivo sobre a política das grandes potências cresceram progressivamente, especialmente em face da ascensão dos nazistas na Alemanha. "Nesta segunda fase, o ceticismo ainda é maior do que na primeira," Melo Franco escreveu a Afonso Arinos em fevereiro de 1933. "A preocupação geral, hoje, é com a Conferência Econômica e a liquidação das dívidas de guerra." Além disso, prosseguiu, havia a considerar os eventos na Europa Central e na Ásia, onde o Japão se lançara em um programa expansionista. Em suas palavras, "... o advento de Hitler ao governo da Alemanha mudou grandemente o panorama político da Europa. É difícil," concluiu, "qualquer acordo geral para o desarmamento nesse perturbado ambiente da Europa e do Oriente."[68]

Fora a presença na Conferência do Desarmamento e a cooperação com a comissão da Liga das Nações no caso de Letícia — cooperação dada como última opção — os contatos e interação política com a Europa eram mantidos ao mínimo. Um exemplo claro disso era a rejeição da idéia de voltar a participar da Liga das Nações. Melo Franco recebeu oficialmente a visita do Sir Eric Drummond, secretário-geral da Liga, em dezembro de 1930, e fez um discurso elogiando a obra geral daquela organização, mas quando surgiu em conversação com Drummond a questão do possível reingresso do Brasil, o chanceler, embora expressando seu interesse pessoal nos trabalhos de Genebra, diplomaticamente apontou para o obstáculo da opinião pública brasileira. Em véspera da chegada de Sir Eric Drummond, aliás, Melo Franco comentara com o embaixador norte-americano Morgan "que o Governo Brasileiro não tem nenhuma intenção de voltar à Liga até que essa organização assuma um caráter mais democrático e até que suas atividades tenham deixado de se concentrar sobre os problemas e questões europeus..." E, no início de 1932, o embaixador britânico, Sir William Seeds, avisava o Foreign Office que Melo Franco, cada vez que o assunto fora ventilado, "invariavelmente fizera várias objeções nebulosas, tais como a Liga não era suficientemente democrática, que no passado mostrara insuficiente simpatia pelas aspirações brasileiras, [e] que não tinha nenhum interesse real pela América do Sul." Por outro lado, Melo Franco resistia ao envolvimento da Liga na questão do Chaco, lamentando amargamente o fracasso das tentativas de mediação feitas por países do hemisfério e a possibilidade de o processo pacificador ser deixado em mãos da Liga. "Conquanto seja sincero e profundo o meu apreço pela Sociedade das Nações, em cujo seio trabalhei durante três anos e cujo esforço para preservar a paz do mundo reconheço ter sido sempre efetivo, constante e leal, não posso esconder a minha tristeza diante da confissão, que se anuncia, dos próprios países americanos, de sua incapacidade para a resolução de um conflito genuinamente continental ou peculiarmente americano,"

mandou dizer aos governos boliviano e paraguaio em meados de 1933, instando-os a entabolarem negociações de paz. "Essa confissão importa na falência de toda a obra da União Pan Americana..." Autoridades britânicas, animadas pela ansiedade argentina em envolver a Liga no problema do Chaco, chegariam a se queixar da atitude do Itamaraty, injustamente atribuindo-lhe o propósito de sabotar, "por motivos de amour propre", a atuação da Liga na América do Sul.[69]

Havia outra influência política emanando da Europa que o Itamaraty tenazmente resistia nesse período: o comunismo. De todos os cantos do globo chegavam a Melo Franco e outras autoridades federais informações sobre as atividades da Terceira Internacional Comunista (Comintern), cuja sede ficava em Moscou. "Ultimamente tenho tido a estranha impressão de que há uma verdadeira rede vermelha estendida sobre o mundo inteiro," Caio de Melo Franco, filho do chanceler e na época conselheiro da embaixada em Londres, lhe escreveu em 1931. As informações que o Governo recebia de outros pontos da Europa eram sombrias e, na América do Sul, os comunistas pareciam estar perigosamente ativos, fomentando greves e movimentos subversivos em diversos países do continente. E, o que era ainda mais grave, informações provindas de várias fontes pareciam indicar que o Brasil era um alvo predileto do Comintern, que estaria canalizando agentes, armas e fundos para o país. Sobre alegados movimentos de Luis Carlos Prestes, o antigo líder tenentista que se convertera ao marxismo e que passou o período de 1931 a 1934 na União Soviética, Melo Franco recebeu notícias constantes das missões diplomáticas brasileiras em países vizinhos e, dentro do Brasil, havia suficientes sinais de agitação comunista que todas essas informações chegando do exterior pareciam verossímeis. "Há, certamente,... trabalho de propaganda comunista em vários pontos do nosso território, sobretudo na fronteira com o Paraguai, onde se acha atualmente Luis Carlos Prestes," o chanceler comentou em carta particular escrita em abril de 1932. "Estamos, porém, muito atentos e dispostos a reagir com máxima severidade."[70]

Melo Franco contribuiu eficazmente para fortalecer o "cordão sanitário" que governos anteriores haviam erigido em torno do país em face da percebida ameaça oriunda da Rússia, com a qual o Brasil rompera relações em 1918. O Itamaraty e a polícia federal desenvolveram uma intensa troca de informações sobre atividades aparentemente subversivas, e Melo Franco ajudou também a estabelecer um entendimento entre as polícias brasileira e argentina sobre a cooperação anti-comunista. Procurou, aliás, convencer as autoridades uruguaias a estabelecerem com o Brasil uma troca semelhante de informações sobre "a ordem política e social". O Governo logicamente mantinha uma atitude firme com respeito à imigração de russos. Peritos do Itamaraty argumentavam em 1931 que qualquer cidadão russo vindo diretamente da União Soviética era uma ameaça potencial à ordem social e, após consultas ao Ministério da Justiça, Melo Franco em outubro de 1931 enviou novas instruções aos consulados brasileiros definindo as condições extremamente restritas em que poderiam conceder vistos a tais elementos. O Itamaraty rejeitava, outrossim, a idéia de restabelecer o comércio direto com a Rússia e obviamente resistia às pressões, que cresceram após o restabelecimento de relações entre Washington e Moscou em fins de 1933, no sentido de o Brasil reatar relações com o Kremlin. "No presente momento, não vejo conveniência no reconhecimento do governo russo pelo nosso governo," Melo Franco declarou à imprensa em 28 de novembro. "É opinião que sustentei e que venho sustentando."[71]

No campo das relações econômicas, por outro lado, a Europa em geral, e a Alemanha e Grã-Bretanha em particular, constituía um parceiro vital. A série de acordos comerciais que Melo Franco começou a negociar em 1931 — acabaria assinando mais de trinta — visava em grande parte ressuscitar o intercâmbio com o Velho Mundo. O chanceler colocava sua fé no liberalismo comercial e, dentro do Governo, travou um debate com seu jovem companheiro e amigo Oswaldo Aranha, que tornou-se ministro da Fazenda em fins daquele ano e que, nessa

fase de sua longa e distinguida carreira pública, era partidário de uma política nacionalista. "Nessa mesma questão dos tratados de comércio," Melo Franco escreveria mais tarde, "quanto me foi difícil convencê-lo de que a política comercial deveria abrandar o nacionalismo exaltado e hostil, que levara o mundo à crise universal do intercâmbio, e orientar-se no sentido da cooperação, pela cláusula da nação mais favorecida como base dos tratados..."[72] No caso da Grã-Bretanha, a situação estava difícil por causa do sistema de preferências imperiais adotado por esse país que o levava a procurar suas matérias-primas dentro do Commonwealth. Melo Franco, em vão, tentou superar essa barreira e defender as exportações brasileiras para aquele país. "Não podemos ficar indiferentes a esse movimento e temos o dever de estar vigilantes em Londres, que é agora o centro de grande atividade de todos os países fornecedores de matérias-primas, ou produtos igualmente suscetíveis de serem exportados pelos *Dominions* e territórios do Império Britânico," declarou em carta ao embaixador Assis Brasil, pedindo que aceitasse uma missão especial à Inglaterra para abrir negociações visando proteger esse mercado para produtos brasileiros. "Todos procuram adaptar o seu comércio com a Inglaterra à nova situação criada pelos acordos de Ottawa."[73]

Os problemas cambiais e da dívida externa também dificultavam o intercâmbio com os sócios europeus. A nota que Melo Franco recebeu da embaixada britânica a certa altura em 1933 avisando que a Lazards Brothers, um dos credores do Governo, pretendia fazer uma declaração pública no sentido de que o Brasil não estava cumprindo com suas promessas formais,[74] sugere a natureza das dificuldades que o chanceler e seu amigo Oswaldo Aranha enfrentavam. Houve também atritos diplomáticos com o governo francês, que se queixava nesse mesmo ano dos "graves prejuízos sofridos" por causa de créditos congelados no Brasil e advertia sobre os "vivos receios da imensa maioria dos interesses franceses" ativos no mercado brasileiro. Melo Franco, com sua costumeira discreção e tato, procurava evitar a exacerbação da questão, e chegou a pedir que Aranha usasse de sua influência para impedir ataques de imprensa às autoridades francesas, explicando que "é sempre perigoso trazer para o debate público, inoportunamente, questões dessa natureza."[75]

O episódio mais árduo para Melo Franco durante sua gestão no Itamaraty foi sem dúvida o da guerra civil desencadeada em julho de 1932, quando o Estado de São Paulo, com o auxílio de elementos militares dissidentes, rebelou-se contra o Governo Provisório, alçando a bandeira da imediata reconstitucionalização do país. O chanceler acreditava sinceramente na causa da Revolução de 1930 e encarava o movimento constitucionalista como uma tentativa de reavivar a República Velha; empenhou-se de corpo e alma, portanto, na luta para sufocar a rebelião. A tarefa de dirigir o Itamaraty naquelas circunstâncias exigia não só firmeza, mas tato e compreensão, já que o próprio serviço diplomático não escapava às tensões e contracorrentes que se manifestavam na arena político-militar. Basta dizer que o chefe de gabinete de Melo Franco, Hildebrando Acioly, era ardoroso simpatizante da causa paulista, e que o ministro Hélio Lobo em Haia pediu demissão para não ter que ajudar na compra de armamentos para o Governo.[76]

O conflito naturalmente gerou diversas questões entre as autoridades federais e missões diplomáticas estrangeiras. As medidas tomadas para impedir as comunicações entre o Estado rebelde e o exterior, por exemplo, criavam problemas para jornais estrangeiros editados em São Paulo, provocando, por sua vez, pressões diplomáticas. O bloqueio marítimo e aéreo afetava interesses econômicos estrangeiros, tornando necessários entendimentos entre o Itamaraty e as respectivas embaixadas ou legações sobre o movimeto de navios e cidadãos estrangeiros nas zonas de guerra. Além disso, o envolvimento ou participação voluntária de estrangeiros na luta provocou indagações, reclamações, atritos e até ameaças, que exigiam a atenção constante do chanceler e seus auxiliares.[77]

Os problemas mais sérios tiveram sua origem na destruição, ou ameaça de destruição,

de propriedades estrangeiras, especialmente através do bombardeio aéreo. As legações alemã e italiana fizeram representações a esse respeito, mas os atritos mais importantes surgiram com a embaixada britânica. O primeiro incidente deu-se em fins de julho de 1932 quando aviões da Marinha, em ataques sucessivos, lançaram bombas sobre a usina hidrelétrica da Brazilian Traction, Light and Power Company, em Cubatão, ferindo quatro funcionários e causando "consideráveis estragos" nas instalações. Houve repercussões na imprensa européia e a embaixada britânica fez representações verbais. Melo Franco pessoalmente estava constrangido pelo incidente posto que, no seio do Governo, manifestara, havia pouco, sua oposição ao bombardeio de alvos abertos. "Uma cidade ou localidade não-defendida não deve ser bombardeada, porque sua ocupação pode fazer-se por outros meios," declarara em memorando confidencial. Tentou agora diplomaticamente contornar o problema, mas, na realidade, a iniciativa lhe escapava já que os chefes militares ditavam a conduta da guerra. Duas semanas depois do primeiro incidente, houve um ataque aéreo à usina da Light em Bocaina, o que provocou uma queixa verbal do Foreign Office e uma nota de protesto do encarregado de negócios britânico no Rio de Janeiro. Melo Franco, em 25 de agosto, expressou "pesar" pelo bombardeio e assegurou que o Governo não tinha a intenção de atacar "propriedade estrangeira alheia à luta civil".[78]

A repetição do ataque à usina de Bocaina em 6 de setembro, seguida pelo bombardeio de Campinas quatro vezes em meados do mês e por um manifesto violento do general Pedro de Góes Monteiro, comandante do principal exército federal, ameaçando bombardear cidades paulistas caso os rebeldes não cessassem ataques de artilharia a cidades na retaguarda das tropas federais no Vale do Paraíba, gerou novo incidente diplomático. O encarregado britânico apresentou um "protesto enérgico" contra as declarações de Góes Monteiro, pedindo em nota a Melo Franco "uma garantia definitiva" de que o Governo não permitiria medidas militares "que possam constituir ameaça às vidas ou à propriedade de súditos britânicos neste país". Para o brioso chanceler brasileiro, a nota era impertinente e merecia, portanto, uma resposta clara. Em primeiro lugar, disse em nota datada de 1º de outubro, a embaixada britânica vinha recebendo suas informações sobre a conduta das operações militares do cônsul britânico em São Paulo, indivíduo "que, desde os primeiros dias do movimento revolucionário daquele Estado, tem revelado uma inquietação excessiva diante dos perigos imaginários e, mais do que isto, uma tendência acentuada a intervir em assuntos que, além de estranhos à sua jurisdição funcional, tocam de perto a direitos soberanos do Brasil". Polidamente desprezando os receios da embaixada, Melo Franco chamou a atenção do encarregado para o fato de que a decisão sobre operações de guerra constituía "assunto que toca de perto à nossa soberania". A embaixada agora recuou, obviamente temendo que houvesse ultrapassado os limites da cortesia e propriedade diplomática. O encarregado de negócios britânico, assim, no dia seguinte, enviou uma nota particular a Melo Franco dizendo que recebera a comunicação do chanceler "avec un mélange de surprise et de chagrin" e que de modo algum pretendia interferir nos assuntos soberanos do Brasil; depois, o diplomata britânico procurou Melo Franco pessoalmente para solicitar "que modificássemos os textos das nossas notas, a fim de que não ficasse no arquivo das suas chancelarias memória do incidente".[79] Provavelmente o melhor comentário sobre a maneira de que Melo Franco manejou esse incidente bem como todos os problemas criados pela guerra civil foi o fato de que seu prestígio pessoal no mundo diplomático não sofreu nenhuma diminuição, apesar das tensões e atritos gerados entre o Brasil e outros governos.

A gestão de Melo Franco no Ministério das Relações Exteriores terminou, inesperadamente, em dezembro de 1933 como resultado do desfecho do "caso mineiro", i.e., a disputa pela interventoria de Minas Gerais, em que seu filho Virgílio foi candidato mal-sucedido. Vargar fez o possível para persuadir seu chanceler a desistir de seu pedido de demissão, mas

Melo Franco foi intransigente. "Infelizmente, não pude corresponder aos apelos, que me foram feitos de todos os pontos do país e até pelas classes armadas, para que eu continuasse no posto...," escreveria algumas semanas depois a seu amigo Hildebrando Acioly. "Motivos morais, que só a mim dizem respeito, mas que reputei imperativos da consciência, obrigaram-me a deixar o governo. E o fiz silenciosamente, sem quebra da minha estima pelo Chefe do Governo, com quem sou solidário na política geral." Em carta a Vargas, após a última tentativa deste de levá-lo de volta ao Itamaraty, Melo Franco lhe garantiu que "continuarei, fora do Governo, a prestar a V. Ex. meu insignificante apoio em tudo quanto lhe for mister, não só pela estima e apreço que lhe consagro, como porque reputo meu dever de patriota ajudá-lo a cumprir os seus árduos compromissos com a Revolução, cujos ideais nos congregaram, e com o Brasil, cuja dignidade internacional e cujo futuro devem ser a nossa suprema aspiração."[80]

O último ato oficial de Melo Franco deu-se em 28 de dezembro. Acompanhou o chanceler mexicano, no final de uma visita sua ao Rio de Janeiro, ao cais do porto e, voltando então ao Itamaraty, entregou a pasta a seu substituto interino, o secretário-geral. "A despedida foi comovente e assistida apenas por alguns funcionários que ainda se achavam na casa e que puderam ser chamados", um diplomata avisou Acioly. "Confesso-lhe que não pude esconder a minha emoção." De fato, "a despedida do Ministro Melo Franco foi tocante: houve emoção, que não podemos reprimir," comentou um membro do gabinete do chanceler. O embaixador britânico, em ofício ao Foreign Office, deixou registrado o desapontamento do corpo diplomático. "A saída do Itamaraty deste muito cortês, paciente e amigável Ministro das Relações Exteriores será lamentada por todos os chefes de missão estrangeiros, e por nenhum mais do que eu...," observou. "Ele aplicava à esfera mais ampla da política internacional sul-americana a mesma cordialidade simpática com que tantas vezes acalmou diplomatas airados no Rio de Janeiro, e podia se dizer com razão, ao término de sua gestão, o mediador-em-chefe dos países irrequietos do continente."[81]

IV

Ironicamente, Melo Franco prestaria um de seus maiores serviços à paz continental após deixar o Ministério. Atendendo a apelos internacionais, concordou, ainda em janeiro de 1934, em continuar como presidente da conferência de paz reunida no Rio de Janeiro para resolver a questão de Letícia. Após longas semanas de difíceis negociações, o projeto de acordo redigido por ele próprio foi aceito pelas duas partes, Colômbia e Peru, e o ex-chanceler tornou-se alvo de felicitações de todos os cantos do mundo ocidental. O conceito que Melo Franco firmou perante a opinião pública e oficial dos dois países beligerantes constitui o testemunho mais eloqüente de sua imparcialidade e conduta de estadista.[82]

Após a feliz conclusão das negociações de Letícia, Melo Franco aparentemente considerava encerrada sua longa carreira internacional. "Não desejo mais ter atividade política e sim viver no meu canto, esquecido e obscuro," chegou a comentar em uma carta a seu filho Caio. "O que eu podia fazer, já o fiz, com desinteresse e patriotismo. O lugar, agora, é dos moços e o meu tempo passou." A essa altura, entretanto, já estava envolvido, por força de suas contribuições à paz hemisférica, em outra campanha internacional: a concorrência pelo Prêmio Nobel da Paz de 1935. Nove governos sul-americanos, entre eles os da Colômbia e do Peru, anunciaram seu apoio à candidatura de Melo Franco, que foi endossada também por cinco governos da Europa e por numerosas entidades culturais, acadêmicas e profissionais em vários países.[83] Sua candidatura, porém, esbarrou contra a do chanceler argentino, Carlos Saavedra Lamas, o que significava que Melo Franco não contava com o apoio do Governo de Buenos Aires e esse fato, por sua vez, infelizmente retirou-lhe o apoio de Washington.

O Departamento de Estado naquela época era regido pelo Secretário de Estado Cordell Hull e seu principal auxiliar (e rival) Sumner Welles; para ambos a "solidariedade hemisférica" tornara-se uma obsessão e, portanto, procuravam sempre apaziguar a Argentina, justamente por ser ela o país que mais se opunha a um movimento pan-americano liderado pelos Estados Unidos. O sucessor do embaixador Morgan no Brasil, Hugh Gibson, sondado pelo Itamaraty em setembro de 1934 sobre a possibilidade de o governo norte-americano se aliar ao movimento em favor de Melo Franco, recomendou que Washington apoiasse sua candidatura. "Pessoalmente, acho que o velho cavalheiro bem merece o prêmio," Gibson disse em carta a Welles, "e eu gostaria que o recebesse..." A resposta de Welles resumiu a atitude de Washington em relação à rivalidade brasileiro-argentina nos anos 30. "Com respeito ao Prêmio Nobel e Melo Franco, eu concordo inteiramente com sua opinião pessoal," Welles declarou em carta de 19 de outubro. "Eu estaria encantado de vê-lo receber. Por outro lado, para seu governo estritamente confidencial, recebemos uma sondagem semelhante do Governo argentino...," Welles prosseguiu. "Se Saavedra Lamas soubesse que tínhamos feito qualquer coisa em favor de seu rival brasileiro, ganharíamos sua inimizade permanente..." Washington, assim, recusou-se a apoiar oficialmente a candidatura de Melo Franco, mas, no início de 1936, quando Roosevelt e o Departamento de Estado estavam finalizando planos para uma conferência inter-americana especial para elaborar meios de manter a paz na América, a ser realizada em Buenos Aires – escolhida para sede da conferência precisamente para agradar o chanceler portenho e na esperança de atenuar seu obstrucionismo habitual – o Secretário Cordell Hull, apesar de seu profundo desgosto para com Saavedra Lamas, não vacilou em dar-lhe seu apoio,[84] também com vistas a apaziguá-lo. O endosso de Washington reforçou a candidatura de Saavedra Lamas e ele acabaria sendo agraciado com o Prêmio daquele ano.

"A concessão do prêmio Nobel ao Saavedra não foi surpresa para mim," Melo Franco observou em carta a seu filho Afrânio. "Ele trabalhou fortemente para isto com os seus elementos oficiais e fez grande publicidade de seus serviços." O velho estadista tinha o pequeno consolo de palavras de simpatia de Franklin Roosevelt, que passou pelo Rio de Janeiro em novembro de 1936 a caminho de Buenos Aires para inaugurar a conferência especial. "Mas, o Presidente Roosevelt, tanto no seu discurso na Câmara, como em conversa comigo e no que disse, confidencialmente, ao Maurício Nabuco, referiu-se honrosamente a meu nome..., declarando que eu havia merecido o prêmio." Melo Franco, porém, compreensivelmente sentia certa amargura com a atitude de Washington e via na política de apaziguamento adotada pelo Departamento de Estado em relação a Buenos Aires um significado mais profundo. "Infelizmente, tudo demonstra que a Argentina tomou o nosso lugar," declarou.[85]

De 1934 a 1937, Melo Franco, embora levando uma vida de relativa inatividade, fora sua participação em Assembléia Constituinte Mineira em 1935, foi um observador atento da marcha da crise internacional. As ditaduras européias naturalmente lhe eram ofensivas e já em fins de 1934 teve oportunidade de divulgar, a milhões de pessoas, seu desgosto por elas e, ao mesmo tempo, sua fé no direito e na cooperação internacionais. A Fundação Carnegie patrocinou, no Dia do Armistício (11 de novembro), um programa especial de rádio ("A Família das Nações") irradiado para o mundo inteiro, do qual participaram várias figuras de destaque internacional, entre eles o chanceler britânico e Eduard Benes, o famoso estadista checoslovaco. Para representar a América do Sul, os organizadores do programa convidaram Melo Franco que, falando em francês, vigorosamente defendeu um mundo do direito. "É necessário poôrmo-nos a todas as idéias tendentes à criação de sistemas que possam desfechar na hegemonia de uma nação sobre as outras, tanto quanto no domínio dos fortes sobre os fracos," declarou. "O mundo não mais tolera impérios cesaristas erigidos e suportados pela força e tendo a pretensão de submeter as outras soberanias." Os organizadores do programa ficaram satisfeitíssimos com o comentário do ex-chanceler. "Sua voz foi ouvida com

grande nitidez por todo o continente norte-americano, e, tenho certeza, pelo Japão e outros países também," lhe avisou o diretor da Fundação.[86]

Apesar de seu idealismo e dedicação à causa do direito nas relações internacionais, Melo Franco analisava com ceticismo a atitude das grandes potências européias face aos ímpetos expansionistas dos países insatisfeitos, como a Itália, que ostensivamente preparava-se em 1935 para invadir a Etiópia. "Não há, no fundo sinceridade dos que estão intervindo, dissimulando os intuitos," ponderou em uma carta escrita em véspera da ofensiva italiana contra o país africano. "O que todos querem é se apropriar das riquezas naturais da Etiópia, pretendendo cada qual o maior quinhão." A América do Sul poderia contribuir para a manutenção da paz, ele pensava. "Bastaria que não vendesse matérias-primas à nação agressora."[87]

Justamente por causa do ambiente internacional, a codificação do direito internacional lhe parecia mais necessária do que nunca. Foi, assim, com imensa satisfação que viu-se eleito em 1936, com os votos de sete governos americanos, para a Comissão de Peritos para a codificação do Direito Internacional, criada em 1933 na reunião inter-americana de Montevidéu e que reuniu-se em Washington em abril de 1937. Ao chegar na capital norte-americana Melo Franco teve a distinção de ser elevado à presidência da Comissão, mas a experiência foi frustrante devido, mais uma vez, às maquinações de Saavedra Lamas, que, após deixar que os membros da Comissão chegassem aos Estados Unidos, resolveu negar-lhe competência. "Já começamos o trabalho da Comissão," avisou seu filho Caio, "mas ainda não sei como ele prosseguirá porque aqui encontramos uma nota da embaixada argentina... com sugestões que, a serem aceitas, quase nada teremos a fazer." Dois dias mais tarde expressava pessimismo profundo. "Não creio que esta sessão dure mais de 15 dias, porque a Conferência de Buenos Aires alterou os processos de trabalho do Comitê, que tinha sido criado pela Conferência de Montevidéu, e transformou o mesmo Comitê em uma espécie de revisor dos trabalhos das Comissões Nacionais," informou. "E como ainda não há material fornecido por estas últimas, o Comitê fica também sem serviço." O ex-chanceler foi até mais longe. "Com o processo proposto em Buenos Aires, pelo qual a iniciativa é sempre das Comissões Nacionais," disse, "nem em um século teremos a Codificação, porque nessas Comissões, em regra, nada fazem, e, até agora, só 9 países americanos as organizaram, apesar de criadas em 1933 pela 7ª Conferência Internacional Americana, reunida em Montevidéu." Depois de um mês, Melo Franco, de fato, embarcou para o Brasil, declinando diversos convites oficiais, inclusive do governador da Califórnia, para visitar outras partes dos Estados Unidos.[88] Embora os esforços da Comissão fossem infrutíferos naquele momento, o episódio é interessante pelo que indica acerca do conceito que Melo Franco gozava, não só como diplomata mas também como jurista, em círculos internacionais.

O penúltimo capítulo da carreira internacional de Melo Franco abriu-se em 1938. Em março daquele ano seu amigo Oswaldo Aranha, que se demitira do cargo de embaixador em Washington como protesto contra a implantação do Estado Novo em fins de 1937, tornou-se ministro do Exterior. Mesmo antes de assumir oficialmente sua nova pasta, Aranha procurou valer-se dos conselhos de Melo Franco, dizendo-lhe que ele teria "grande participação" na obra que pretendia realizar. Foi Melo Franco, aliás, que, a pedido de Aranha, indicou-lhe o nome de Hildebrando Acioly para secretário-geral do Itamaraty.[89] Fiel à sua palavra, Aranha na primeira oportunidade — a ocasião da VIII Conferência Inter-Americana, programada para Lima em dezembro daquela ano — recorreu a Melo Franco para mais um serviço de destaque.

A Conferência de Lima reuniu-se no final do que fora o ano mais sombrio da década até então. A anexação da Áustria pelo Terceiro Reich em março, seguida por intensa pressão diplomático-militar do Governo de Berlim sobre a Tchecoslováquia em torno da questão dos Sudetos, eram sinais de que a Europa marchava aceleradamente para a guerra. Com tristeza

Melo Franco estudava a crise, vendo suas origens nas modificações territoristas feitas em Versalhes vinte anos antes e no colapso da Liga das Nações como instrumento para a manutenção da paz. "O mal provém dos erros dos homens de 1918-1919, que pretenderam reorganizar a Europa sobre bases falsas e com o pensamento mais voltado para a guerra do que para a paz," foram suas palávras em meados de setembro. "A pobre Sociedade das Nações é que está fazendo a mais triste figura neste momento." Duas semanas depois teve lugar a tristemente famosa Conferência de Munique, na qual os governos britânico e francês aquisceram no desmembramento da Tchecoslováquia. "Pobre Benes." Melo Franco exclamou em carta a Caio, que ainda servia na embaixada em Londres. "A constituição territorial da Tchecoslováquia foi um dos numerosíssimos erros do Tratado de Versailles. A França e Inglaterra estão pagando os erros de seus governos e da ingênua política que fizeram nos bastidores dessa hoje ridícula Sociedade das Nações." Com seu filho Afrânio, teve um comentário profético. "Nunca acreditei que a guerra viesse agora ...," disse. "A França, porém, deve *pôr as barbas de molho*. O futuro é mais feio para ela do que para a pobre Tchecoslováquia..."[90]

Foi nos primeiros dias de outubro que Aranha, em nome de Vargas, convidou Melo Franco para chefiar a delegação à Conferência Inter-americana. Apesar dos rigores da viagem, o velho diplomata aceitou e foi recebido magistralmente em Lima pelo povo e pelas autoridades peruanas, que, em uma série de banquetes, homenagearam o mediador de sua contenda com a Colômbia. Quando inaugurou-se a Conferência, Melo Franco foi eleito presidente da Comissão principal, a da Organização da Paz, encarregada de elaborar o texto da mais importante resolução do conclave, a sobre solidariedade continental. Por causa do obstrucionismo argentino, as negociações sobre tal texto foram prolongadas, sendo que o Governo de Buenos Aires se recusava a endossar qualquer compromisso não-platônico sobre a cooperação hemisférica no caso de uma ameaça à paz, enquanto todos os outros governos se prontificavam a aceitar a idéia de cooperação obrigatória. O Secretário de Estado Cordell Hull, que chefiou a delegação norte-americana, colocaria os dias de discussão com os delegados argentinos "entre os mais difíceis" de sua carreira; por outro lado, Melo Franco, nas palavras de Cordell Hull, "trabalhou comigo 100 por cento" e mais uma vez desempenhou com grande eficácia o papel de mediador.[91]

Na realidade, a Argentina acabou impondo seu ponto de vista, mas isso foi culpa principalmente de Cordell Hull, que achava melhor ceder do que perder a almejada "unanimidade". Melo Franco, por sua parte, embora conciliatório, mostrava-se menos disposto a apaziguar os argentinos. "Concluindo, informo que a Delegação Argentina está mantendo uma atitude de pouca compreensão, e que nos meios da Conferência é criticada pela exagerada tendência em impor seus pontos de vista " telegrafou a Aranha em 20 de dezembro. "Meu parecer é que precisamos sustentar firmemente nossa orientação, que é vista com simpatia porque todos sentem que não somos inspirados senão pelo desejo de servir ao Brasil, sem diminuir, mas sim engrandecendo a América." Dois dias depois voltou a avisar Aranha que "o nosso comum interesse está em alcançar unanimidade de opinião para uma fórmula que exprima a solidariedade do Continente, mas que seja o resultado da cooperação de todos os Estados e não a vontade de um só deles."[92] A resolução final sobre a consulta entre os Estados americanos no caso de uma ameaça ao Hemisfério continha uma cláusula, imposta pelos argentinos, que tornou tal consulta completamente voluntária. Para Melo Franco pessoalmente, entretanto, a estadia em Lima foi um triunfo. Segundo um membro da delegação brasileira confiou a Aranha, o ex-chanceler fora a "primeira figura" da Conferência. Cordel Hull, em seu discurso final, resumiu o sentimento geral, dizendo que fora um "inestimável privilégio" contar com a "longa experiência" e os "altos dotes de um grande estadista americano, o dr. Afrânio de Melo Franco,... cujo acertado juizo e competência foram de imenso valor na orientação do debate".[93]

A tensão internacional continuou a aumentar nos meses que se seguiram à reunião inter-americana e o pessimismo de Melo Franco quanto à liderança européia aprofundava aceleradamente. "Eu dormiria lá [no Chile] tão tranquilamente quanto em Copacabana ou em Paracatú," declarou em carta a Afrânio Filho, que estava servindo na embaixada em Santiado, em fevereiro de 1939. "Muito mais incerto é o dia atual em qualquer ponto da Europa, onde os vulcões e terremotos são mais ameaçadores do que os da costa do Pacífico, porque estes dependem unicamente das convulsões da natureza, ao passo que aqueles podem entrar em atividade por uma simples intriga da meia-dúzia de malucos que ora governam o decrépito continente europeu." No mês seguinte as nuvens políticas sobre a Europa escureceram marcadamente quando Hitler, em flagrante violação dos compromissos assumidos em Munique, mandou ocupar o resto da Tchecoslováquia e, pouco depois, também o território de Memel, provocando de Londres e Paris garantias unilaterais da integridade territorial da Polônia, que se tornara alvo de crescente pressão por parte do Governo de Berlim, apoiado ostensivamente pelo Governo de Mussolini. Observando a corrida da Europa rumo à guerra, as convicções pan-americanistas de Melo Franco, por motivos idealistas e de segurança nacional, aumentaram progressivamente. "Além do problema geral do mundo, existe o interno dos grandes países, principalmente aí na Itália e na Alemanha, em que tudo depende de uma coisa efêmera e incerta: a vida de dois homens," ponderou em carta a Hildebrando Acioly, agora embaixador no Vaticano. "Por tudo isso, cada dia mais me apego à idéia do fortalecimento da nossa solidariedade na América, porque este Continente é o refúgio da paz."[94]

V

O conflito havia muito temido estalou em 1º de setembro de 1939 quando Hitler, após chegar a um acordo com Moscou sobre uma divisão da Polônia, ordenou a invasão deste último país. Em meados do mês, tropas soviéticas invadiram-no do leste, completando-se a partição da Polônia. A Inglaterra e a França já haviam declarado guerra à Alemanha no dia 3, generalizando-se o conflito. No Hemisfério Ocidental o desejo unânime dos governos era manterem-se neutros; para elaborar meios de afastar a guerra da América seus representantes reuniram-se no Panamá, em fins do mês, e lá proclamaram uma zona de neutralidade em torno do Hemisfério e concordaram em estabelecer uma Comissão Inter-Americana de Neutralidade para examinar as múltiplas questões oriundas do conflito europeu e seu impacto sobre os países americanos. A escolha lógica para representante do Brasil nessa Comissão foi Melo Franco; a escolha lógica para sede dela foi o Rio de Janeiro, dados o significado estratégico do Brasil e sua dedicação à solidariedade hemisférica. No início de novembro, no auge da *drôle de guerre* e algumas semanas antes do início dos trabalhos da nova Comissão, Melo Franco enviou a Hildebrando Acioly um interessante sumário de seu pensamento a respeito do conflito:

> "O seu prognóstico de que a Itália se manterá até o fim em atitude de neutralidade confirma a minha previsão e me dá grande alegria. Creio que para isso contribuirá muito, além do sentimento popular nesse país, a opinião respeitável da Santa Sé, já pressentida em palavras de Pio XII.
>
> Acompanhamos aqui com profundo interesse o desenrolar dos acontecimentos na Europa, mas não temos elementos para julgar quando e como terminará o conflito. Não tenho dúvida sobre a vitória da França e Inglaterra, mas não creio na restauração do mapa da Europa, tal qual resultou do Tratado de Versailles. Parece-me impossível, ainda que derrotada a Alemanha, deslocar a Rússia das regiões que ela ocupou na esmagada Polônia. A própria Tchecoslováquia não se restaurará nos seus limites de 1919, nem conviria repetir os êrros dos homens de

Versailles, criadores de Estados artificiais habitados por povos fundamentalmente diferentes e quase irreconciliáveis entre si.

Aqui, na América, será salvaguardada a paz. No Rio se reunirá o Comitê Interamericano de Neutralidade, criado pela Conferência do Panamá, e espero que será completo o entendimento de todos os governos americanos no sentido de afastar-se do Continente o flagelo que se abateu sobre a Europa."[95]

Na sessão inaugural da Comissão de Neutralidade, em janeiro de 1940, Melo Franco foi aclamado para seu presidente. A incerteza do momento internacional e a complexidade das questões a serem examinadas – tais como a própria jurisdição da Comissão, atividades de navios de guerra beligerantes dentro da zona de neutralidade, privilégios de navios mercantes beligerantes em portos americanos – davam aos trabalhos da Comissão uma dimensão crucial, aos olhos de Melo Franco, que atacava a tarefa com sua costumeira dedicação. "Afrânio votava verdadeiro culto pelos deveres," escreveria um de seus auxiliares. "Comparecia diariamente, com uma pontualidade matemática, ao edifício onde funcionava a Comissão."[96] Em uma carta particular escrita dois meses após a instalação da Comissão, Melo Franco assim definiu a situação:

"Não se pode ainda prever como nem quando terminará a guerra na Europa, mas tudo leva a crer que a América não participará dela. Os nossos povos são completamente contrários à idéia de tomar partido ativo no conflito e eu sei que o governo dos Estados Unidos continua cada dia mais aferrado ao novo princípio americano do *mar continental*, ou das 300 milhas da Zona de segurança. Os beligerantes não se mostram resolvidos a reconhecer o princípio, como se vê pelas respostas dadas ao nosso protesto coletivo pela violação decorrente da batalha naval de Punta de Leste, na costa uruguaia [i.e., e o episódio do *Graf Spee*]. Não obstante, alguma coisa de prático pode ser tirada imediatamente da discussão em benefício da América e, no futuro, chegar-se-á à vitória do princípio – se guardarmos continuidade em sua defesa e, sobretudo, nos conservarmos cada vez mais unidos na paz permanente. Estou absolutamente convencido de que a união da América é a base da felicidade de seus povos e o mais poderoso fator da paz universal. Na prédica dessa tese tenho consumido minha atividade internacional..."[97]

A brutal agressão nazista contra a Dinamarca e Noruega desencadeada em 9 de abril de 1940 foi profundamente chocante para o velho jurista e, quatro dias depois, aproveitou o cinqüentenário da União Pan-Americana para, em nome da Comissão, proferir um discurso no qual reafirmou seus ideais pacifistas e indiretamente condenou o Terceiro Reich. "Desde que a violência pisa aos pés, arrogantemente, o Código escrito, cruzar os braços é serví-la," declarou, citando Ruy Barbosa textualmente. "Os tribuanis, a opinião pública, a consciência, não são neutros entre a lei e o crime. Em presença da insurreição armada contra o direito positivo," prosseguiu, ainda citando Ruy, "a neutralidade não pode ser a abstenção, não pode ser a indiferença, não pode ser a insensibilidade, não pode ser o silêncio". Em 10 de maio os Países Baixos tornaram-se subitamente vítimas da *Blitzkrieg*, criando uma situação que dava, na opinião de Melo Franco, uma dimensão de urgência aos trabalhos da Comissão; e foi por isso que a lentidão de suas deliberações era ainda mais frustrante para ele. Uma carta a Acioly, redigida três dias após a ofensiva nazista na frente ocidental, captava sua impaciência, seus receios e suas dúvidas:

"Estamos batalhando com os trabalhos da Comissão de Neutralidade, quase

sempre interrompidos pela ausência de algum de seus membros. Apesar de ser ela criada com a cláusula de existir *durante a guerra*, tem estado desfalcada mais de uma vez por longos períodos, com prejuízo do serviço...

Vejo tudo tão complicado na situação internacional que descreio da eficácia do nosso trabalho. A invasão da Holanda e a posição das ilhas holandesas do mar dos Caraíbas aproximou ainda mais do nosso Continente os efeitos da guerra européia. O Japão já se inquieta com o receio de que os Estados Unidos venham a assenhorear-se de Curaçao e Aruba, nas proximidades do Canal do Panamá. As três Guianas, em nossa fronteira amazônica, são territórios de beligerantes, como são outros muitos na América, sem contar o imenso Canadá. Assim, já temos guerra em nosso Continente e só graças aos Estados Unidos é que ainda não sentimos mais de perto os seus efeitos. Será possível à grande República do Norte manter-se neutra até o fim?"[98]

O governo pró-Aliado de Roberto Ortiz na Argentina, após sondagens infrutíferas junto a Washington e ao Rio de Janeiro em abril sobre a conveniência de o Hemisfério abandonar a neutralidade e proclamar sua "não-beligerância" — um estado não definido no direito internacional que o regime fascista na Itália empregava para descrever sua política de favorecer a Alemanha sem participar diretamente da guerra — acabava de tornar pública essa sugestão a fim de mobilizar apoio para ela,[99] mas Melo Franco confessou a Acioly seu ceticismo quanto à sua exeqüibilidade:

"A Argentina está agora *mais aliada* do que foi em 1914. Seu governo está partidário da idéia italiana,... de reconhecer-se um estado intermédio entre a neutralidade e a beligerância, porque a guerra, em suas formas atuais de desdobramento, tornou inoperante e falso o regime da neutralidade...

Qual será essa fórmula atenuada para impor aos beligerantes a solidariedade dos neutros e o conceito destes com relação às regras da neutralidade e o regime recíproco de garantias entre elas e os beligerantes?

Não me parece que tal problema tenha solução fácil."[100]

No seio da Comissão, Melo Franco condenava o "flagrante desrespeito às mais indiscutíveis regras do Direito Internacional" que o mundo estava testemunhando na Europa e advertia seus colegas sobre a necessidade de "manter-se firme em defesa dos princípios da neutralidade, provando, desse modo, que a consciência da América continua a serviço da Justiça e do Direito..."[101]

A rápida subjugação dos Países Baixos e o fulminante avanço pelo Wehrmacht na França em junho tiveram um impacto eletrificante sobre a opinião brasileira.[102] Melo Franco, dois dias após a ocupação de Paris por tropas alemãs e em vésperas da rendição francesa, deu voz ao senso geral de perda e de amargura em relação aos líderes aliados:

"Andamos por cá desolados com as tristes notícias que nos chegam da Europa. A bandeira alemã hasteada no palácio de Versailles, em Notre Dame e na Sacré Cour [sic]!

Em pouco mais de 20 anos, a Alemanha se refez da derrota, super-armou-se, subjugou 8 Estados..., está pondo em perigo a independência da França e ameaçando a maior construção política de nossa época: o Império Britânico!

Não temos que admirar somente esse espantoso esforço dos germânicos, mas sim condenar a geração política que nesse decurso de tempo governou a França

e a Inglaterra.

Quando se deu, em março de 1926, a crise da Sociedade das Nações criada pelo veto do Brasil às combinações realizadas em Locarno, pude ver quanto era desastrosa a política de Briand, Austen Chamberlain, Hymans, Benes *et reliqua*. Mataram a S.D.N. [Sociedade das Nações], impondo-lhe os compromissos que tomaram em *petit comité* em Locarno, deram asas à águia germânica e lançaram os fundamentos das reivindicações que a Alemanha pouco depois passou a exigir-lhes. Pouco antes de minha partida definitiva para o Brasil, almocei um dia com Poincaré e pude exprimir-lhe francamente o meu modo de pensar, mostrando-se ele de pleno acordo no julgamento dos erros da política de Briand. Enfim, estão agora pagando caro, mas as vítimas não são apenas os franceses e ingleses e sim todo o mundo civilizado, com a sua cultura, sua moral cristã, sua inteligência e sua tradição de liberdade."[103]

A derrota e ocupação da França e da Holanda gerou novas questões para os países americanos — entre elas a do controle sobre as possessões francesas e holandesas no Hemisfério Ocidental — e motivou mais uma conferência especial interamericana, em fins de julho, na capital cubana. O principal resultado da Conferência de Havana foi a decisão de não aquiescerem os países americanos na transferência de administração de qualquer colônia européia no Hemisfério; mas a Comissão de Neutralidade também recebeu novas incumbências, especialmente a de elaborar ante-projetos de convenções sobre a zona de neutralidade e sobre regras de neutralidade. Nos meses seguintes essa tarefa ocuparia o tempo da Comissão, que trabalharia na sombra ameaçadora das nuvens de guerra. O país de Churchill conseguiria rechaçar os ataques da Luftwaffe? Melo Franco, estudando a Batalha da Grã-Bretanha, que se iniciara em agosto, estava cautelosamente otimista. "Estamos preocupados com a situação da Inglaterra, ferozmente atacada pela aviação alemã," escreveu em 11 de setembro, "mas eu continuo convencido de que não desfalecerá a admirável resistência *ofensiva* dos britânicos." No Pacífico, também, as tensões aumentavam progressivamente à medida que o Japão, envolvido em uma guerra imperialista na China e em face da pressão econômica norte-americana, aliava-se formalmente ao Eixo. Haveria guerra entre o Sol Nascente e os Estados Unidos? "Minha impressão é que o espírito militarista aumentou a sua influência na esfera governamental japonesa e impele o país a uma nova aventura, que será a sua perdição," Melo Franco comentou em carta ao embaixador brasileiro em Tóquio. "Com efeito, já depauperado por quatro anos de guerra com a China, não é possível a um país pobre como o Japão resistir aos Estados Unidos, que são hoje a maior potência do mundo."[104]

Embora sismpatizasse profundamente com a causa dos Aliados, Melo Franco encarava com ambivalência a crescente integração econômica dos Estados Unidos no esforço de guerra britânico. Por um lado, desejava ardentemente a destruição do nazi-fascismo, mas temia o envolvimento involuntário da América do Sul no conflito. Durante os debates no Congresso norte-americano sobre o projeto da famosa Lei de Empréstimo e Arrendamento, em março de 1941, ele confessou seus temores em carta a Hildebrando Acioly, mas não deixou também de reafirmar sua fé inquebrantável no pan-americanismo:

"Apesar da ausência de alguns delegados, tenho reunido a Comissão de Neutralidade e esta tem feito alguma obra útil. A atual situação nos Estados Unidos, decorrente do auxílio direto destes à Grã-Bretanha, tem refletido de certo modo sobre os trabalhos da Comissão, mas não se pode prever o que será dela se a grande República entrar na guerra (*quad Deus avertat*). Não sei o que acontecerá, se ocorrer essa calamidade; mas, diante dos princípios diretores da orientação da política internacional das Repúblicas Americanas nestes últimos anos, receio

muito que a guerra se imponha a todas estas, como conseqüência necessária da solidariedade continental...

A Europa está novamente sob a treva da Idade Média. Não se pode prever o futuro, mas estou inclinado a crer que o Velho Mundo não convalescerá da doença em que se consome há muitos anos. Esta doença é mortal. Voltemos, pois, os nossos olhos para a América, pois só aqui é que poderá reinar a paz."[105]

A aprovação da Lei de Empréstimo e Arrendamento, o patrulhamento naval mais intensivo no Atlântico para ajudar os comboios britânicos, o acordo com a legação dinamarquesa em Washington para a ocupação da Groenlândia por forças norte-americanas – essas e outras medidas tomadas por Roosevelt em março e abril eram sinais nítidos da firme intenção do governo e do povo dos Estados Unidos de não permitir uma vitória alemã. "Não se pode... deixar de reconhecer," Melo Franco disse a seu filho Afrânio no começo de maio, "que a atitude dos Estados Unidos, diante do conflito europeu, aproxima-se da beligerância e que essa eventualidade envolve nos riscos decorrentes todos os Estados americanos." O lançamento da *"Operação Barbarossa", o codinome alemão para a invasão da União Soviética,* em junho, trouxe ao estadista brasileiro esperanças momentâneas de que a beligerância norte-americana pudesse ser evitada. "Ao que se sabe pelos jornais, não é de crer-se que os Estados Unidos cheguem a participar da guerra, porque o colapso alemão talvez se dê antes que esse país tome tal atitude," escreveu em 22 de junho. "A declaração de guerra à Rússia, feita ontem por Hitler, parece um ato de loucura. Em todo caso, a nova frente de batalha alemã aliviou completamente todas as frentes inglesas de resistência, na Europa e no Médio Oriente." Os estupendos triunfos alemães contra o Exército Vermelho nos primeiros dias, entretanto, aparentemente atenuaram essas esperanças. "Por nossa terra... está correndo tudo como d'antes e à espera das grandes soluções no que toca à política internacional, soluções que não dependem de nós, mas dos acontecimentos da guerra," avisou em carta a Hildebrando Accioly de 29 de junho. "A eventual entrada dos Estados Unidos no conflito provocará, provavelmente, uma atitude comum e solidária dos outros Estados americanos."[106]

O ataque japonês à frota norte-americana em Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941, trouxe o desfecho que Melo Franco desde havia muito previa. Nas semanas seguintes a maioria dos países americanos ou romperia relações com o agressor e seus aliados europeus ou lhes declararia guerra. Em fins de janeiro de 1942 teve lugar no Rio de Janeiro uma reunião especial de consulta para definir uma posição hemisférica comum face à beligerância norte-americana. Mais uma vez o Governo Argentino conseguiu bloquear uma ação mais decisiva e a Conferência limitou-se a *recomendar* que os países que ainda mantivessem relações com o Eixo as rompessem. No último dia dos trabalhos, o chanceler Oswaldo Aranha anunciou dramaticamente que o Brasil também estava cortando os laços oficiais com Tóquio, Berlim e Roma, o que deixava apenas o Chile e a Argentina na categoria de Estados americanos ainda gozando de relações diplomáticas com esses governos.

Melo Franco, elogiado pelo plenário pelos resultados de sua Comissão, viu-a transformada em Comissão Jurídica Americana com atribuições bem mais amplas. Nos meses seguintes, enquanto o Brasil marchava a passos acelerados no sentido da beligerância, Melo Franco se dedicava à coordenação do que seria o último trabalho jurídico que levaria seu carimbo: um estudo preliminar sobre os problemas do após-guerra, que ficou pronto em setembro de 1942.[107] Uma carta sua, escrita em fins daquele mês, revela o sacrifício que Melo Franco vinha fazendo:

"Ando muito atarefado com o estudo das graves questões criadas pela guerra e dos problemas complexos do após-guerra. Durante 5 semanas, fiz sessões

diárias com três a quatro horas de trabalho, estando a terminar a tarefa empreendida...

Abandonei completamente meu escritório de advogado... e estou completamente absorvido pelo trabalho da Comissão Jurídica Inter-Americana.

Além da obra técnica, tenho a meu cargo todo o serviço de comunicações com os 21 governos americanos, além da correspondência com numerosas associações jurídico-políticas do Brasil e do estrangeiro. Em suma, não tenho tempo para nada."[108]

Em meados de dezembro Melo Franco sofreu um ataque cardíaco e, nas primeiras horas do dia 1 de janeiro de 1943, faleceu. Getúlio Vargas prestou-lhe sua última homenagem, decretando luto oficial por três dias e concedendo-lhe honras de Ministro de Estado. Desaparecera, assim, uma das grandes figuras da diplomacia americana, um dos principais expoentes do direito internacional no século 20, um homem cuja carreira internacional fora dedicada inteiramente à cooperação pacífica entre os povos americanos, um dos verdadeiros baluartes do pan-americanismo, e um homem que conseguiu o que poucos conseguem: permanecer fiel a seus ideais.

Notas:

1. Afonso Arinos de Melo Franco, *Um Estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo* (3 vols., Rio de Janeiro, 1955), I, 259-267, II, 501, 541-543, 548, 550, 625, 692.
2. Citado em Emily S. Rosenberg, "World War I and 'Continental Solidarity'," *The Americas*, 31 (Janeiro 1975), 313-327.
3. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, II, 876-895.
4. Ibid., 891-892.
5. Ibid., 892-901.
6. Ibid., 694-695, 898.
7. Ibid., 948-957.
8. Ibid., III, 1113-1119.
9. Citado em Stanley E. Hilton, "Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919-1929," *Journal of Latin American Studies*, 12 (Novembro 1980), 347-348.
10. Feliz Pacheco a Ministro da Guerra, 28.XI.1922; Felix Pacheco a Ruy Barbosa, 27.XI.1922; Ruy Barbosa a Felix Pacheco, 30.XI.1922, Arquivo Histórico do Itamaraty (doravante AHI), Rio de Janeiro.
11. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1120-1123.
12. Afrânio de Melo Franco a Pacheco, 25.III.1923, 31.III.1923, AHI.
13. Estévão Leitão de Carvalho, *Memórias de um Soldado Legalista, Tomo II, Livros 3 e 4, Atividades Diplomático-Militares* (Rio de Janeiro, 1962), 86-87.
14. Afrânio de MF a Felix Pacheco, 20.IV.1923, AHI; Leitão de Carvalho, *Memórias*, 89.
15. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1158.
16. Afrânio de MF a Arthur Bernardes, 28.VI.1923, em ibid., 1159.
17. Robert A. Potash, *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945* (Stanford, 1969), 8.
18. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1173.
19. Afrânio de MF a Felix Pacheco, 6.IX.1923, AHI.
20. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1178-1179, 1215-1221; Afrânio de MF a Ana Leopoldina de MF, 7.II.1925, Arquivo Virgílio de Melo Franco (doravante Arquivo VMF), particular, Rio de Janeiro.
21. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1173, 1175.
22. Afrânio de MF a Felix Pacheco, 9.IX.1925, AHI.
23. Afrânio de MF a Felix Pacheco, 19.III.1925, Arquivo Afrânio de Melo Franco (doravante Arquivo MF), Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.
24. Citado em Stanley E. Hilton, "Latin America and Western Europe, 1880-1945: The Political Dimen-

sion," em Wolf Grabendorff e Riordan Roett, compiladores, *Latin American, Western Europe and the United States: Reevaluating the Atlantic Triangle* (Nova York, 1985), 15.
25. Afrânio de MF a Felix Pacheco (para Bernardes), 15.II.1926, Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1239; Afrânio de MF a Pacheco, 20.II.1926, 28.II.1926, AHI.
26. Arthur Bernardes a Afrânio de MF, 5.III.1926, AHI.
27. Felix Pacheco a Afrânio de MF, 7.III.1926, 9.III.1926, 11.III.1926, AHI.
28. Afrânio de MF a Afrânio de MF Filho, 26.III.1926, Arquivo Afrânio de Melo Franco Filho (doravante Arquivo MF Filho), particular, Rio de Janeiro; Afrânio de MF a Bernardes, 12.III.1926, Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1243.
29. Afrânio de MF a Felix Pacheco, 17.III.1926, Arquivo MF; Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1246.
30. Embaixador Británico (Buenos Aires) ao Foreign Office, 24.III.1926, 3.V.1926, Records (Arquivo) do Foreign Office (doravante RFO), Public Records Office, Kew, Inglaterra; Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1266-1271.
31. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1261.
32. Afrânio de MF a Otávio Mangabeira, 10.V.1927, 23.II.1927, Arquivo Otávio Mangabeira (particular), Rio de Janeiro; Afrânio de MF a MF Filho, 28.VI.1926, 9.X.1927, Arquivo MF Filho; Afrânio de MF a Austen Chamberlain, 26.II.1927, Arquivo MF; Afrânio de MF a Pacheco, 4.II.1929, Arquivo Felix Pacheco (particular), Rio de Janeiro.
33. Afrânio de MF a Pacheco, 30.IV.1926, AHI.
34. Stanley E. Hilton, "The Argentine Factor in Twentieth Century Brazilian Foreign Policy Strategy," *Political Science Quarterly*, 100 (1985), 36-37.
35. Afrânio de MF a Hipólito Irigoyen, IV.1928, em Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1297.
36. João Neves da Fontoura, *Memórias, Volume II, A Aliança Liberal e a Revolução de 1930* (Rio de Janeiro, 1963), 51; Afonso Arinos, *Estadista*, III, 1305-1355.
37. Afrânio de MF a Afonso Arinos de MF, 5.XI.1930, Arquivo Afonso Arinos de MF (particular), Rio de Janeiro.
38. Afrânio de MF a Vera MF de Andrade, 2.XII.1930, Arquivo MF Filho.
39. Chamberlain a Afrânio de MF, 19.XI.1930, em Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1369; Oswaldo Aranha a Afonso Arinos de MF, 30.VII.1955, Arquivo Oswaldo Aranha, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC), Rio de Janeiro; Afrânio de MF a Caio de MF e Afrânio MF Filho, 8.XII.1930, 1.II.1931; Afrânio de MF a Caio de MF, 29.III.1931, Arquivo VMF.
40. Afrânio de MF a MF Filho, 5.I.1925, 2.XII.1930, Arquivo MF Filho.
41. Afrânio de MF a Zaide e Jaime Chermont, 11.XII.1930, Arquivo VMF. Segundo um levantamento feito pelo secretário-geral do Itamaraty, 63% dos funcionários não estavam em seus postos quando Melo Franco assumiu a pasta. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1374.
42. Afrânio de MF a MF Filho, 2.XII.1930, Arquivo MF Filho.
43. Afrânio de MF, *Relatório apresentado ao Chefe do Governo Provisório... 1931* (Rio, 1934), I, xiii.
44. Afrânio de MF a Getúlio Vargas, 19.I.1931, Arquivo Presidência da República (doravante Arquivo PR), Arquivo Nacional, Rio de Janeiro.
45. Afrânio de MF a Caio de MF, 16.II.1931, Arquivo VMF.
46. Afrânio de MF a Caio de MF, 1.II.1931, Arquivo VMF.
47. Afrânio de MF a Caio de MF, 16.II.1931, Arquivo VMF.
48. Gregório da Fonseca (Casa Civil da Presidência) a Afrânio de MF, 11.XI.1930, 12.XI.1930, 3.XII.1930, 8.XII.1930, AHI.
49. Afrânio de MF a Zaide e Jaime Chermont, 8.XII.1930, Arquivo VMF.
50. Afrânio de MF a Vargas, 4.XII.1930, Arquivo PR; Afrânio de MF a Caio de MF, 12.I.1931, 29.III.1931, 5.IV.1931, Arquivo VMF; Ministro da Fazenda a Afrânio de MF, 10.IV.1931, Arquivo MF.
51. Afrânio de MF a Vargas, 24.XI.1931, Arquivo PR.
52. Embaixador William Seeds (Rio de Janeiro) ao Foreign Office, 11.VIII.1931, RFO; Afrânio de MF a Caio de MF, 17.I.1932, Arquivo VMF.
53. Afrânio de MF à Embaixada do Brasil (Buenos Aires), 11.VI.1931, AHI; Afrânio de MF a J.F. de Assis Brasil, 25.I.1933, Arquivo Afonso Arinos de MF.
54. Afrânio de MF a Caio de MF, 1.X.1933, Arquivo VMF; editorial ("A Obra do Itamaraty e a visita do presidente Justo"), *Diário de Notícias*, 10.X.1933.
55. Afrânio de MF à Legação Brasileira (La Paz), 24.VI.1931, AHI.
56. Afrânio de MF à Legação Brasileira (La Paz), 14.IV.1931, AHI.
57. Afrânio de MF à Legação Brasileira (La Paz), 11.IV.1932, AHI.
58. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1382-1406 analisa a atuação de Afrânio de MF em face do conflito do Chaco.

59. Afrânio de MF a Caio de MF, 15.VII.1933, Arquivo VMF.
60. Legação do Paraguai ao Ministério das Relações Exteriores, 17.I.1934, AHI.
61. Afrânio de MF a Vargas, 10.III.1933, Arquivo PR.
62. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1448-1463.
63. Almirante José Maria do Penido (Escola de Guerra Naval) ao Ministro da Marinha, 2.XII.1930; Afrânio de MF a Penido, 3.XII.1930; Afrânio de MF a Edwin Morgan, 4.XII.1930, AHI.
64. Afrânio de MF a Hildebrando Acioly, 10.IV.1933, Arquivo Hildebrando Acioly (particular) Rio de Janeiro.
65. J.F. de Assis Brasil, relatório, 9.VI.1933, AHI.
66. Afrânio de MF a Afonso Arinos de MF, 19.IV.1932, Arquivo Afonso Arinos de MF; Vice-Almirante Augusto C. de Sousa e Silva a Afrânio de MF, 7.I.1931, Arquivo MF; General Augusto Tasso Fragoso ao Ministro da Guerra, 29.X.1931; Chefe, Estado-Maior da Armada, ao Ministro da Marinha, 6.XI.1931, Arquivo José Carlos de Macedo Soares, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Rio de Janeiro; Ministro da Marinha a Afrânio de MF, 24.XI.1931; Afrânio de MF ao Embaixador Raul Regis de Oliveira (Londres), 25.XI.1931; Afrânio de MF à Embaixada Brasileira (Washington), 28.XI.1931; Embaixada Brasileira (Washington) a Afrânio de MF, 1.XII.1931; Regis de Oliveira a Afrânio de MF, 23.XII.1931, AHI.
67. Afrânio de MF a Vargas, 25.IV.1932, AHI.
68. Afrânio de MF a Afonso Arinos de MF, 10.II.1933, Arquivo Afonso Arinos de MF.
69. Eric Drummond, memorando, dez. 1930, RFO 371/15720; Morgan ao Departamento de Estado, 10.XII.1930, Arquivo do Depto. de Estado, 032 Drummond, Eric/34, National Archives, Washington; William Seeds, relatório, 29.I.1932, RFO 371/15810; Foreign Office, memorando, 29.XI.1933, RFO 371/16525; Robert Craigie (Foreign Office), memorando, 22.I.1934, RFO 371/17441.
70. Stanley E. Hilton, *Rebelião Vermelha: a intentona comunista (1935) da perspectiva de 50 anos* (Rio de Janeiro: Record, 1985), capítulo 5.
71. Ibid.
72. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1378-1379; Afrânio de MF a José Carlos de Macedo Soares 7.II.1935, Arquivo Macedo Soares.
73. Afrânio de MF a Assis Brasil, 28.I.1933, Arquivo Afonso Arinos de MF.
74. Afrânio de MF a Vargas, .IX.1933, Arquivo PR.
75. Afrânio de MF a Vargas, 24.VII.1933, Arquivo PR; Afrânio de MF a Aranha, Arquivo Aranha.
76. Stanley E. Hilton, *A Guerra Civil Brasileira (História da Revolução Constitucionalista de 1932)* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982), 223-226.
77. Ibid., 226-229.
78. Ibid., 229-231.
79. Ibid., 231-232.
80. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1503-1507; Afrânio de MF a Acioly, 3.II.1934, Arquivo Acioly; Afrânio de MF a Vargas, 10.I.1934, Arquivo Getúlio Vargas, CPDOC.
81. *O Jornal* (Rio de Janeiro), 29.XII.1933; C. Moniz Gordilho a Acioly, 30.XII.1933; Alvaro Teixeira Soares a Acioly, 2.I.1934, Arquivo Acioly; Seeds ao Foreign Office, 19.I.1934, RFO 371/17485.
82. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1466-1484.
83. Ibid., 1512-1513; Afrânio de MF a Caio de MF, 18.X.1934, Arquivo VMF.
84. Embaixador Hugh Gibson a Sumner Welles, 27.IX.1934; Welles a Gibson, 19.X.1934, Arquivo Hugh Gibson, Instituto Hoover, Universidade Stanford, Palo Alto, California; Cordell Hull à Legação dos Estados Unidos (Oslo), 29.I.1936, Arquivo do Depto. de Estado; Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1522-1524.
85. Afrânio de MF a MF Filho, 30.XI.1936, Arquivo MF Filho.
86. Diretor Assistente (Fundação Carnegie) a Afrânio de MF, 17.X.1934; Nicholas M. Butler (Fundação Carnegie) a Afrânio de MF, 12.XI.1934, Arquivo MF; Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1515-1516.
87. Afrânio de MF a MF Filho, 7.IX.1935, Arquivo MF Filho.
88. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III; Afrânio de MF a Afonso Arinos de MF, 9.IV.1937, Arquivo Afonso Arinos de MF; Afrânio de MF a Caio de MF, 11.IV.1937, Arquivo VMF; Afrânio de MF a MF Filho, 2.VI.1937, Arquivo MF Filho.
89. Afrânio de MF a MF Filho, 2.III.1938, 11.III.1938, Arquivo MF Filho.
90. Afrânio de MF a MF Filho, 18.IX.1938, 5.X.1938, Arquivo MF Filho; Afrânio de MF a Caio de MF, 5.X.1938, Arquivo VMF.
91. Hull, *Memoirs* (2 vols., Londres, 1948), I, 605.
92. Afrânio de MF a Aranha, 20.XII.1938, 22.XII.1938, AHI.
93. Rosalina Coelho Lisboa Miller a Aranha, s.d., Arquivo Aranha; Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III,

1583-1584.
94. Afrânio de MF a MF Filho, 8.II.1939, Arquivo MF Filho; Afrânio de MF a Acioly, 13.V.1939, Arquivo Acioly.
95. Afrânio de MF a Acioly, 5.XI.1939, Arquivo Acioly.
96. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1589-1592.
97. Afrânio de MF a MF Filho, 20.III.1940, Arquivo MF Filho.
98. Afrânio de MF, discurso, 13.IV.1940, Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1595-1596; Afrânio de MF a Acioly, 13.V.1940, Arquivo Acioly.
99. Stanley E. Hilton, "Washington, Rio de Janeiro e a proposta argentina de não-beligerância (1940)," em *O Brasil e a Crise Internacional, 1930-1945* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977), 162-203.
100. Afrânio de MF a Acioly, 13.V.1940, Arquivo Acioly.
101. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1597-1598.
102. Stanley E. Hilton, "A reação brasileira à ofensiva nazista de 1940," *O Estado de São Paulo*, 24.V. 1980.
103. Afrânio de MF a MF Filho, 16.VI.1940, Arquivo MF Filho.
104. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1598-1601; Afrânio de MF a MF Filho, 11.IX.1940, Arquivo MF Filho; Afrânio de MF a Frederico Castello Branco Clark, 16.X.1940, Arquivo MF.
105. Afrânio de MF a Acioly, 1.III.1941, Arquivo Acioly.
106. Afrânio de MF a MF Filho, 12.V.1941, 22.VI.1941, Arquivo MF Filho; Afrânio de MF a Acioly, 29.VI.1941, Arquivo Acioly.
107. Afonso Arinos de MF, *Estadista*, III, 1603-1615.
108. Afrânio de MF a Alisio de Mattos, 23.IX.1942, Arquivo MF.

A CONJUNTURA INTERNACIONAL NO SUL DA ÁFRICA

Augusto Cézar Osório

INTRODUÇÃO

No desenvolvimento do histórico processo de descolonização ocorrido após a II Guerra Mundial, cerca de quarenta países da África sub-saárica obtiveram as suas independências políticas na década de sessenta, sem que fosse disparado um tiro sequer. Concluída essa descolonização, que podemos qualificar como pacífica, o quadro que prevaleceu nas jovens nações independentes foi o do Estado-Nação, onde certos tipos de federação foram aplicados, sem levar em conta os grupos éticos que estavam bem vivos, em proveito de uma nação abstrata.

Para esse irrealismo também concorreu a adoção do princípio da intangibilidade das fronteiras herdadas da colonização. Essa decisão, se teve o mérito de abreviar os processos de transmissão do poder, não resolveu os difíceis problemas étinicos e territoriais que ainda perduram no continente.

Nasceram, assim, Estados politicamente frágeis, governados, geralmente, por líderes de partidos únicos, de forte base tribal. Se a essa fragilidade, associarmos a dependência econômica externa com que emergiram esses Estados, completaremos, finalmente, a relação das mais prováveis causas do grande número de intervenções externas, hoje registradas no continente africano.

No sul do continente, na sub-região que conceituamos como África Austral, Angola, Moçambique, Zimbabwe e o território da Namíbia escaparam ao processo pacífico de descolonização. Nessa região, o processo tornou-se lento, árduo e a rigor ainda não se completou. Isso se deve a um conjunto de circunstâncias que tornam a África Austral atraente aos grandes interesses políticos, econômicos e estratégicos das ex-metrópoles e das superpotências, como, também, pela existência de grupos humanos de origem européia que se sentem nativos e relutam em abandonar as relações de poder que lhes são muito favoráveis.

Este trabalho teve, pois, como propósito analisar a conjuntura internacional na África Austral — onde realçam o papel de Angola e Moçambique no quadro Sul-Africano, o Zimbabwe após a independência, o problema da Namíbia, a participação soviética-cubana e a África do Sul e o "apartheid" — tomada como ponto de partida para uma breve avaliação da política externa brasileira.

Na abordagem do tema, procurou-se efetuar uma descrição da evolução histórica do processo de descolonização na década de setenta, até a criação do organismo micro-regional

de cooperação, a "Southern Africa Development Coordination Conference" (SADCC). A seguri, analisou-se os acontecimentos da presente década, resultantes do conflito entre a África do Sul e as jovens nações independentes, focalizando-se também o interesse das superpotências. Posteriormente, estudou-se com brevidade a evolução da política africana do Brasil até os dias de hoje, avaliando-se a adequabilidade da atual posição Brasileira com relação aos seus objetivos identificados. Por fim, foram apresentadas as conclusões de toda a pesquisa efetuada.

CAPÍTULO I
O PROCESSO DE DESCOLONIZAÇÃO

Em 1974, sobreveio a Revolução dos Cravos Vermelhos em Lisboa. Exaurido por mais de uma década de lutas na África e, sendo alvo de muitas condenações anticolonialistas em diversos organismos internacionais, Portugal teve que simplesmente ceder o poder na África.

A independência de Moçambique — A 7 de setembro de 1974, Mário Soares à frente do novo regime implantado em Lisboa, acertou com o líder nacionalista, Samóra Machel, a independência de Moçambique para o dia 25 de junho de 1975.

Machel, político marxista-leninista e comandante de guerrilheiros no interior, lutou muito pela independência, mas o seu movimento, a Frente pela Libertação de Moçambique (FRELIMO), não logrou derrotar militarmente as tropas coloniais portuguesas e, por ocasião da independência, exercia apenas um limitado "controle" na parte Norte do país. Durante a luta pela independência, a FRELIMO recebia treinamento e apoio logístico da Zâmbia e da China.

Em Moçambique, ainda atuavam, sem grande expressão militar, outros movimentos nacionalistas, hoje extintos. Assim, não foi difícil a Portugal reconhecer na FRELIMO o grupo nacionalista majoritário a quem o poder deveria ser entregue. A transmissão de governo processou-se normalmente. No jovem Estado independente, que adotou o português como língua oficial, passaram a conviver sete grupos étnicos diferentes: tsonga e changonês no Sul, sena e manica no centro, nianja no noroeste, macua no norte e makondo no nordeste.

A falta de quadros qualificados na FRELIMO e o forte êxodo dos colonos portugueses, antes estimados em 300.000, constituíram-se nos maiores problemas para a criação de um efetivo controle do Estado e para a retomada das atividades econômicas.

Nessas circunstâncias, a despeito da adoção de um regime marxista-leninista, Moçambique não deveu à União Soviética os mesmos favores que Angola em sua guerra de libertação.

A África do Sul, potência regional, aceitou como fato consumado a independência de Moçambique.

A independência de Angola — Por ocasião da queda do regime forte de Marcelo Caetano, a situação do movimento nacionalista em Angola era bem mais complexa e envolvia numerosos atores. Lutava pela independência ao norte a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) de Holden Roberto, rotulada de pró-ocidental e que tinha base tribal entre os kikongos.

Ao centro e nas cercanias de Luanda, atuava o Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), chefiado pelo médico marxista da linha cubano-soviética Agostinho Neto e que tinha prestígio junto a uma parcela de "assimilados" e intelectuais urbanos e que, também, tinha base tribal entre os kibundu. No terço Sul do país, tinham-se estabelecido os guerrilheiros da União pela Independência Total de Angola (UNITA), encabeçados por Jonas Savimbi, líder carismático, socialista da linha marxista-leninista e que tinha forte base tribal nos Ovimbundu.

Durante a longa luta contra Portugal, o MPLA recebia apoio da União Soviética; a FNLA tinha bases de treinamento militar no Zaire e recebia modesta ajuda financeira encoberta dos Estados Unidos, através da CIA, e a Unita recebia o auxílio da China.

Graças à mediação do Presidente do Quênia, foi possível o Acordo de Alvor, entre Portugal e os três líderes nacionalistas para a formação de um governo português de transição, até o momento da independência, cuja data foi marcada para 11 de novembro de 1975. Esse Acordo, entretanto, não foi cumprido pelas três facções, que continuaram a luta pelo poder.

Instalou-se então no país a guerra civil, que, de certa maneira, até hoje não terminou.

Em março de 1975, a União Soviética enviou um grande carregamento de armas para o MPLA. O governo de transição desintegrou-se. Em julho, o primeiro carregamento de armas dos Estados Unidos chega via-aérea ao Zaire para entrega ao FNLA. Esse envio de armas americanas teria motivado a chegada do primeiro contingente cubano importante, em apoio ao MPLA. (56:25)

Em julho de 1975, o MPLA afastou os dois movimentos rivais de Luanda. Estabeleceu-se em Huambo uma tênue aliança entre a FNLA e a UNITA para combater o MPLA, rotulada no ocidente, como pró-ocidental e na China, como maoísta. Nessa fase, a guerra civil envolveu o apoio de muitas potências externas. Ao MPLA apoiaram a URSS, Cuba, Iugoslávia, Suécia, Dinamarca e Nigéria; à aliança FNLA-UNITA apoiaram os EUA, China, Zaire, Zâmbia, Coréia do Norte, Romênia, Índia e África do Sul. (12:56)

Tropas da África do Sul invadiram Angola em outubro e chegaram até cerca de 70km da capital. Nessa ocasião, chegam a Luanda as principais unidades de combate cubanas que passam a lutar em defesa do MPLA.

A chegada dos contingentes principais de combate de Cuba introduziu um novo elemento na política africana e um novo e complicado fator na equação Leste-Oeste (56:25). O Presidente dos Estados Unidos, até então impedido de prestar apoio ostensivo à FNLA, devido à "síndrome do Vietnan", poderia agora, às claras, pedir ao Congresso os recursos necessários para derrotar o inimigo, pois os cubanos gozavam da antipatia da opinião pública americana. O Congresso Americano, entretanto, por larga maioria, aprovou uma emenda à Lei de Controle de Exportação de Armas, proibindo, indefinidamente, qualquer auxílio militar às facções angolanas, sem a sua prévia aprovação. O Presidente Ford assinou-a em 27 de janeiro de 1976. (56:26)

No início de 1976, o MPLA havia derrotado a UNITA e seus aliados da África do Sul, Zaire e mercenários. A aliança entre a UNITA e o FNLA tinha-se desintegrado antes que a guerra terminasse. Ambas facções voltaram suas armas, uma contra a outra, devido a choques de personalidades e antagonismos étnicos. A UNITA retraiu-se para o Sul na direção da fronteira da Namíbia, enquanto a FNLA procurou refúgio no Zaire. (12:57)

Em março de 1976, África do Sul, alegando não contar com o esperado apoio político e logístico do Ocidente, recuou as suas tropas, mantendo-as na fronteira com a Namíbia. Desde então, as forças armadas sul-africanas reforçaram os seus efetivos naquele território.

O Governo de Agostinho Neto (falecido em 1979), não dispondo de recursos para impulsionar a imensa tarefa de reconstrução nacional, consolidou suas posições no território com o auxílio ostensivo dos cubanos, dos soviéticos e dos alemães orientais.

Angola, portanto, tornou-se mais dependente do bloco soviético, desde a independência, do que Moçambique. (15:107)

Em julho de 1976, um grande número de países ocidentais havia reconhecido o governo do MPLA.

Até 1978, o Presidente do Zaire Mobuto Sese Seko permitiu à FNLA efetuar incursões ao território angolano partindo do de seu país. Em 11 de maio daquele ano, entretanto, a

riquíssima província zairense de Shaba (ex-Katanga) foi invadida por forças constituídas de exilados katangueses que partiram de território angolano e que lutavam pela separação de Shaba do Zaire. Foi a segunda invasão da província em menos de um ano. A invasão foi contida por uma força internacional organizada pela Bélgica e França e que contou com o transporte aéreo fornecido pelos Estados Unidos (56:29). Com o estímulo dos Estados Unidos, o Zaire fez a paz com Angola e expulsou o líder do FNLA de seu território. Hoje, Holden Roberto está inativo na França, porque nenhum país africano lhe dará asilo e o FNLA parece estar em extinção. (12:57)

Em contraste, a UNITA está muito viva, operando no terço sul do país. Sobreviveu à perda da guerra graças a uma rede clandestina estabelecida no sudoeste e centro do país, durante os anos de luta contra Portugal. Países simpatizantes como a África do Sul, Marrocos e Arábia Saudita fornecem a ela armas, dinheiro, assistência logística e apoio em propaganda. (12:58)

O Secretário de Estado Haig testemunhou, em 1981, que a UNITA é um movimento independente muito forte, que representa uma porção substancial da vontade popular, mas as fontes de informações ocidentais indicam que esse movimento só possue o apoio dos ovimbundo. Esse tipo de apoio significa que ela é simpática a um terço da população, assumindo que toda aquela tribo apoia Savimbi. Na verdade, nem todos o fazem e não há nenhum meio de saber se mesmo uma maioria deles apoia Savimbi. (12:61)

A independência do Zimbabwe — Desde a independência do Zaire em 1960, o processo de emancipação de uma colônia muito influiu no destino de seus vizinhos, pois o novo Estado passou a ser usado como base e refúgio para os nacionalistas que ainda lutavam pelo pode poder nos territórios ainda não independentes. Nesse contexto, a independência de Angola e de Moçambique aumentou decididamente a vulnerabilidade dos governos de minoria branca da Rodésia do Sul, da África do Sul e da Namíbia.

A Rodésia do Sul havia declarado unilateralmente a sua independência do Reino Unido em 1965 e, por mais de uma década, havia sobrevivido e mesmo prosperado apesar do isolamento político e das sanções econômicas que contra ela foram adotadas, desde 1966, pelas Nações Unidas (56:6). O regime rodesiano de minoria branca reorganizara a economia, tornando o país auto-suficiente em produtos agrícolas e em diversos produtos industriais. Assim, como se intensificava no país a ação dos movimentos guerrilheiros negros, ficou evidenciado que, em tal situação, a única maneira de pressionar o regime de minoria branca seria através da África do Sul, que fornecia corredores de exportação aos produtos rodesianos.

Em abril de 1976, o Secretário de Estado Kissinger fez um discurso em Lusaka, convocando a África do Sul a promover um rápido e negociado acordo para a formação de um governo de maioria na Rodésia. O que o havia impulsionado era o receio que movimentos insurgentes negros eventualmente ganhassem a guerra contra o governo branco e, quanto mais perdurasse a luta, maior seria a possibilidade de um sério envolvimento comunista e uma maior influência soviética no campo nacionalista. (56:5)

A África do Sul, que nunca havia apoiado incondicionalmente o regime rodesiano de minoria branca, concordou em pressionar o governo de Ian Smith para aceitar o plano anglo-americano de transferência de poder em dois anos. Passou então a executar a chamada "diplomacia ferroviária", retardando propositalmente a movimentação de cargas rodesianas, criando sérios problemas para a economia do vizinho. Retirou também todo o auxílio militar, tendo o propósito de desestabilizar o regime de Salisbury. (56:6-7)

O então Primeiro-Ministro Ian Smith foi forçado à aceitar o plano Anglo-Americano. Entretanto, a grande animosidade existente entre os principais movimentos negros que lutavam pela independência, a Zimbabwe African National Union (ZANU), dirigida por Rober-

Mugabe (apoiada essencialmente pela tribo Shona) e a Zimbabwe African People's Union (ZAPU), dirigida por Joshua Nkomo (apoiada pela tribo minoritária dos Matabeles), deu a Smith a oportunidade de levar adiante a sua tentativa de um "acordo interno". Assim, por sua iniciativa, foi criado um governo de transição multirracial e, nas eleições de 31 de dezembro de 1978, foi eleito Primeiro-Ministro o Bispo Muzorewa, elemento dócil aos interesses da minoria branca da Rodésia do Sul. O ZANU e o ZAPU, únicos partidos negros que tinham exércitos próprios, não participaram dessas eleições e prosseguiram nas guerrilhas, que se tornaram cada vez mais intensas. Os Estados Unidos e a Inglaterra não reconheceram o "acordo interno" e tentaram, junto aos Presidentes dos "Países da Linha de Frente" (Tanzânia, Zâmbia, Botsuana, Angola e Moçambique), fazer com que todos os atores sentassem à mesa de negociações, pois esses líderes, além do apoio diplomático, ofereciam variado auxílio aos movimentos nacionalistas que lutavam pela independência. (56:11-12)

Nessa fase da luta contra o regime de Salisbury, os "presidentes da Linha de Frente" pela primeira vez sentiram que os seus esforços combinados poderiam ser uma força decisiva em assuntos regionais. Entretanto, não poderiam ignorar o peso específico da África do Sul na região, nem poderiam esperar o aparecimento de um autêntico governo de maioria negra no Zimbabwe, sem a intervenção das potências ocidentais e, indiretamente, do leste. (30:4). Além disso, no fim de 1978, o custo das incursões rodesianas nos territórios de Moçambique, Zâmbia e Botsuana, que davam abrigo aos guerrilheiros, estavam passando dos limites toleráveis. Também as perdas devido ao boicote das ferrovias rodesianas estavam levando a economia daqueles países a verdadeiros gargalos no transporte de seus principais produtos de exportação.

O receio de que as potências ocidentais pudessem abandonar a busca de um acordo que envolvesse todos os partidos negros, levou os três membros da Comunidade Britânica das Nações (Botsuana, Zâmbia e Tanzânia) a questionarem diplomaticamente naquele foro, no que resultou a Conferência Constitucional sobre a Rodésia do Sul, aberta na Lancaster House, em Londres, em setembro de 1979.

A atuação dos Presidentes dos Países da Linha de Frente durante a Conferência foi decisiva. Pressionaram os chefes da "Frente Patriótica", Mugabe e Nkomo, para não abandonarem as negociações, aceitando as propostas britânicas; persuadiram aos Estados comunistas para não torpedearem as conversações e pediram o apoio da ONU e dos países da Commonwealth.

Após longo e penoso esforço diplomático, todos os tópicos constitucionais foram acertados e, em março de 1980, foram realizadas novas eleições que, desta vez, foram vencidas pelo candidato da ZANU, Robert Magabe, que tomou posse no mês seguinte.

Durante a luta pela independência, o ZANU de Mugabe foi armado principalmente pela China e tinha os seus "santuários" situados no território de Moçambique, cujo Presidente, Somára Machel, dáva-lhe apoio diplomático. Por outro lado, o ZAPU de Nkomo éra armado principalmente pela União Soviética, através de bases na Zâmbia.

Ao assumir constitucionalmente o poder, o Governo chefiado por Mugabe foi imediatamente reconhecido pela comunidade internacional e, ao contrário das ex-colônias portuguesas, procurou evitar o êxodo de cerca de 200.000 colonos brancos, vitais à economia do novo Estado, bem como procurou manter os investimentos estrangeiros já existentes.

O passo seguinte à independência do Zimbabwe seria e, provavelmente ainda será, a independência da Namíbia, território ocupado ilegalmente pela África do Sul.

O problema da Namíbia — A Namíbia é o último grande território colonial que ainda não alcançou sua independência, apesar de todas as pressões internacionais nesse sentido.

Colônia alemã a partir de 1884, com o nome de África do Sudoeste, seu território foi ocupado durante a Primeira Guerra Mundial por tropas da África do Sul, país que o adminis-

trou por Mandato da Liga das Nações desde 1920. Com a criação da ONU em 1945, o governo sul-africano negou-se a encerrar o mandato sob a alegação de que a ONU não era sucessora legal da Liga. Em 1956, a Assembléia Geral da ONU determinou o fim do mandato e, 11 anos depois, criou um Conselho formado por representantes de vários países, para administrar até a independência o território, que recebeu o nome de Namíbia por resolução de 1968.

Em 1971, a Corte Internacional de Justiça (HAIA) julgou ilegal a presença da África do Sul na Namíbia e, em 1973, a ONU reconhecia o movimento South African People's Organization (SWAPO), legítimo representante de seus habitantes, dos quais só 15% é branco.

A SWAPO, desde 1960, vem lutando contra o domínio sul-africano com o apoio da etnia ovambo, que constitue cerca da metade da população. (42:17-32)

A partir de 1975, aumentou a pressão internacional na ONU contra a África do Sul, sendo-lhe fixada a data limite de 31 de agosto de 1976 para conceder independência à Namíbia, ao mesmo tempo que, no plano interno, foram intensificadas as atividades guerrilheiras da SWAPO.

Ainda em 1975, a Áffrica do Sul convocou uma Conferência Constitucional no edifício Turnhalle, em Windhoek, para, mediante um "acordo interno" entre as várias comunidades raciais do país, eleger um governo independente que lhe fosse favorável. Para isso seria preciso evitar o tipo de eleição "um homem-um voto" que, certamente, daria a vitória à tribo majoritária dos Ovambos. Quando a ala interna da SWAPO, que é um partido legal, foi convidada para as conversações e rejeitou, ficou logo evidente que a solução Turnhalle seria inaceitável para a comunidade internacional.

Com a posse do Governo Carter nos Estados Unidos, foi constituído um Grupo de Contato, formado pelos cinco países membros ocidentais do Conselho de Segurança da ONU, para negociar com a África do Sul, dos quais, os Estados Unidos, a França e a Grã-Bretanha tinham o direito de vetar ou aprovar sanções contra a África do Sul naquele organismo.

As negociações passaram a ter uma feição trilateral, com grande participação do Grupo dos Países da Linha de Frente.

Em julho de 1978, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 435, aprovando formalmente o plano para a independência da Namíbia, elaborado por todas as partes interessadas.

A África do Sul, entretanto, não reconheceu o porto de Walvis Bay, na Namíbia, como parte integrante daquele território, baseando o seu reclamo de soberania sobre o porto no fato de ter sido anexado, em 1884, à Colônia do Cabo. Esse assunto foi portanto tratado separadamente numa segunda Resolução (nº 432/78), que declara o porto como sendo parte integral da Namíbia, mas não estabeleceu uma data limite para essa reintegração. Por outro lado, a continuada posse sobre o único porto de águas profundas das mil milhas marítimas de litoral namíbio, daria à África do Sul um poderoso fator na vida econômica de uma Namíbia independente.

Em 20 de dezembro de 1978, o então Primeiro-Ministro da África do Sul, Voster, renunciou ao cargo e ao mesmo tempo anunciou que a África do Sul considerava o plano da ONU inaceitável e que o governo prosseguiria com os seus próprios planos para uma eleição na Namíbia. O novo Primeiro-Ministro P.W. Botha esclareceu que a eleição, conduzida sob os auspícios da África do Sul, não excluía a possibilidade de realização de uma futura eleição supervisionada pela ONU. A estratégia da África do Sul era fortalecer a posição "de facto" da DTA (Democratic Turnhalle Aliance), que era uma coalizão dos onze grupos étnicos do território, sob a liderança de um branco. Após novo acordo com os países do Grupo de Contato, as eleições foram conduzidas em dezembro de 1978, sem a participação da SWAPO e

foram feitos os planos para uma eleição supervisionada pela ONU, prevista para 1979, e que até hoje não foi realizada.

A criação da SADCC – No início de 1979, os Ministros das Relações Exteriores dos Países da Linha de Frente reuniram-se em Botsuana para discutir a futura cooperação econômica regional. Tais gestões visavam à criação de um organismo coletivo de cooperação que propiciasse a elevação do nível econômico dos países-membros e promovesse a redução do grau de suas dependências econômicas com relação a África do Sul. Esse segundo objetivo refletia a preocupação desses governos com as suas vulnerabilidades à chantagem econômica, caso a África do Sul resolvesse expandir a sua hegemonia – intenção já manifestada – através da sua oferta de criação de uma "Constelação de Estados" na região, tema que desenvolveremos mais tarde neste trabalho.

Como resultado, em julho de 1979, foi criada a Southern African Development Coordination Conference (SADCC), aberta à adesão de todos os Estados da micro-região que fossem governados por representantes da maioria negra. Embora tenha sido afirmado que esse organismo não está voltado contra quem quer que seja, não existe a menor dúvida que a força motriz para a sua criação e funcionamento é a redução da dependência econômica com relação à África do Sul. (30:28)

Botsuana, Lesoto e Suazilândia são verdadeiros enclaves e fazem parte de uma união alfandegária com a África do Sul, cujo rateio lhes é favorável e constitue a maior parcela de seus ganhos com o comércio exterior. Também dependem dos investimentos, da assistência técnica e do mercado sul-africano para as suas exportações.

O Zimbabwe depende das ferrovias e dos portos da África do Sul para o escoamento de sua produção. Depende dos investimentos sul-africanos em seu território que, em meados da década de 1970, constituíam 40% do total. Em 1980, beneficiava-se da exportação para a África do Sul de mais da metade de seus bens manufaturados.

Moçambique é mais dependente ainda, pois, após o maciço êxodo dos colonos portugueses, os sul-africanos passaram a operar as suas ferrovias, as linhas aéreas e o porto de Maputo. A receita auferida pela movimentação de quatro milhões de toneladas/ano de produtos sul-africanos nesse porto e a recebida pela venda de energia elétrica gerada na usina hidroelétrica de Cabora Bassa são vitais à economia do país.

Seis dos nove membros da SADCC dependem da África do Sul como uma grande fonte de empregos e de ganhos em moeda estrangeira, relativos aos seus milhares de cidadãos que para lá todo ano migram, buscando empregos temporários, principalmente nas minas e nas fazendas. (30:29)

CAPÍTULO 2
A LUTA CONTRA O APARTHEID

A África do Sul e o Apartheid – Por sua posição geográfica, sua pujança econômica, seu poderio militar e sua política de discriminação racial, a África do Sul ocupa uma posição de destaque na política africana e tende a se manter no centro de todos os acontecimentos da África Austral num futuro previsível.

Em 26 de maio de 1948, o Partido Nacionalista subiu ao poder, baseando-se numa plataforma eleitoral que preconizava uma política de segregação racial, desejada pelo elemento "afrikaner" de sua população (descendentes dos holandeses que fundaram a Cidade do Cabo em 1652), que constitue 60% dos brancos.

As promessas eleitorais foram cumpridas à risca e transformadas num majestoso conjunto de leis, estatutos e regulamentos de exceção, que definem, com precisão, todo o leque de delitos políticos.

O arsenal jurídico do racismo sul-africano é extremamente complexo e abundante. Reserva 87% das terras para os brancos; garante os melhores empregos e salários para a minoria branca; obriga a maioria não-branca a residir onde for determinado; regula a segregação racial nas escolas, universidades, conduções, hotéis, restaurantes, parques, banheiros, etc.

Três décadas após a institucionalização do "apartheid", os 16% de brancos dominam os 10% de mestiços, 3% de hindus e 71% de negros.

Entre os negros, cerca de 35% beneficiam-se de aculturação a uma sociedade industrial, mas apenas uma pequena parcela destes (cerca de 1,5 milhão) podem ter empregos estáveis e residirem próximo às cidades, em virtude de terem adquirido o direito à residência há muitos anos. Os que não gozam desse direito são tolerados por exigência do mercado de trabalho, mas podem ser expulsos para os "bantustans" ou "homelands", (13% das terras pobres reservadas aos negros — figura 2), desde que, por exemplo, sejam despedidos de seus empregos.

Os 65% restantes de negros são obrigados a viver prestando serviço nas fazendas dos brancos, nos "bantustans" ou nos chamados Estados "livres".

O "apartheid" é um sistema retrógrado e incompatível com a economia de mercado. Por essa razão tem sido modernizado lentamente, sendo expurgado o chamado aparteísmo mesquinho ("petty apartheid"), devido às iniciativas de políticos nacionalistas mais esclarecidos ("Verlitge") e de pressões de líderes industriais. Assim, hoje os negros residentes e os migrantes já podem criar seus próprios sindicatos, mas as greves continuam ilegais e já foram legalizadas as competições esportivas inter-raciais. (16:97-8)

O atual Primeiro Ministro Pieter W. Botha, ao assumir o poder em 1979, atacou o "apartheid", criticando as leis que proibem as relações sexuais (Immorality Act) e os casamentos inter-raciais (Mixed Marriage Act), mas teve de recuar devido às pressões da ala direita do Partido Nacional ("Verkrampt").

O imobilismo e a coerência do apartheid foram também questionados. Nessa tentativa de modernização, o sistema deixaria de impedir toda e qualquer integração econômica, levantando as barreiras que dificultavam a ascensão de uma fração dos não-brancos. Naturalmente, seria mantido o essencial que salvaguarda a supremacia dos brancos. (16:97). Conseqüentemente, em novembro de 1983 o eleitorado branco do país aprovou uma nova Constituição que concede limitados direitos políticos aos mestiços e hindús, excluindo porém a maioria negra. Pelo novo sistema, haverá câmaras parlamentares separadas para brancos, mestiços e hindús, cada grupo tratando dos assuntos de sua própria comunidade. As matérias de interesse mútuo — que incluem toda a legislação referente ao "apartheid" — serão deliberadas em conjunto, permitindo que a representação majoritária branca permaneça dominante. (57:769)

A política de forçar os negros a morar nos enclaves continuará. Estima-se que hoje 50% dos negros já residam nos "bantustans", enquanto que, em 1950, essa percentagem era de apenas 39%. (57:770)

Vários movimentos negros se opõem ao "apartheid". O mais importante e popular é o African National Congress (ANC), fundado em 1912. Em 1960, associou-se ao Partido Comunista (branco) e adotou a via de luta armada. Desde então opera na clandestinidade. Sua ala militar realiza ações de guerrilha urbana e usa o território dos países vizinhos como refúgio. Seu maior líder político, Nelson Mandela, está cumprindo pena de prisão perpétua, enquanto o líder-executivo, Oliver Tambo, vive no exterior. Mandela e Tambo alegam ser socialistas e a carta de princípios do movimento postula a criação de uma democracia plurirracial na África do Sul. No ocidente, o movimento é rotulado de comunista, embora receba auxílio variado de países como Argélia, Egito, Gabão, Costa do Marfim, Senegal, países nórdicos, Áustria, Itália, Finlândia, Alemanha Ocidental, além dos Estados e partidos comunistas. (33: 398)

O ANC obteve êxitos recentes em ações de sabotagem e bombardeio da principal usina nuclear de Koesberg; de linhas de transmissão de energia elétrica; de um Quartel-General da Força Aérea e de uma refinaria de petróleo em Durban. Através da explosão de "carros-bombas", que resultam em vítimas civis e militares, o ANC procura escalar o conflito. Seu objetivo principal é desmantelar o "apartheid", mediante a criação de um clima de terror na população branca e que também resulte na fuga dos capitais estrangeiros, quando então tentará alguma forma de associação com outros movimentos negros que operam legalmente no país. (33: 402)

O outro movimento clandestino, o Pan-African National Congress (PAC), formado por uma dissidência do ANC, tornou-se menos atuante.

Os movimentos considerados legais (Consciência Negra, sindicatos negros, grupos tribais e religiosos, etc) são expressões pulverizadas da oposição negra. O mais importante é a "United Democratic Front" (UDF), criada para combater as reformas constitucionais de 1983, e que já conseguiu reunir milhares de pessoas em protestos contra a não participação política dos negros. Nessa "frente", o partido mais importante é o ANC, com os seus simpatizantes locais.

O governo, contando com o auxílio de eficiente rede de informantes, tem conseguido manter esses movimentos internos sob controle.

Por outro lado, após o colapso do domínio português sobre Angola e Moçambique em 1974 e a queda do poder dos colonos brancos na Rodésia-Zimbabwe em 1979, ficou claro, para o governo sul-africano, que os ataques de guerrilheiros, procedentes desses países, ao território da Namíbia e ao próprio país iriam se tornar freqüentes, gerando tensões e conflitos com os vizinhos. Os líderes de Pretória procuraram então conquistar o apoio de toda a população branca e talvez, dos mestiços e dos hindús. Nessas circunstâncias, uma "ideologia de sobrevivência" seria mais apropriada para substituir o nacionalismo "afrikaner" como um fator de união, já que o grupo-alvo da mobilização seria aumentado. O termo sobrevivência deveria ser entendido no sentido biológico, por conter uma ameaça à vida, e o Partido Nacional deveria ser visto como a garantia da sobrevivência da população branca. (29:835)

O Primeiro-Ministro P. W. Botha expôs no Parlamento que a África do Sul estava sob a ameaça de um "ataque total" (total onslaught). Esse ataque, segundo o Ministro da Defesa, era inspirado, planejado e apoiado pelos comunistas e tinha o propósito de proporcionar aos soviéticos o controle estratégico sobre o Sul da África, como um objetivo intermediário para a conquista do mundo. Para alcánçar o propósito, o inimigo usaria meios militares, políticos, diplomáticos, religiosos, psicológicos, culturais e esportivos (29:836). A ameaça militar, representada pelos modernos armamentos existentes nos Estados vizinhos, foi considerada a mais ponderável, pois a guerrilha interna poderia ser contida.

Toda a liderança política e a população branca foram conscientizadas da iminência do ataque. Uma pesquisa de opinião pública, realizada em 1982, indicou que mais de 80% dos brancos estavam realmente convencidos de que tal ataque ocorreria. (57:760)

Muito contribuiu para esse sentimento o crescente isolamento internacional da África do Sul, sobretudo a partir de 1975, quando se intensificaram as condenações ao país nos organismos internacionais, devido à ocupação ilegal da Namíbia e à sua política interna racista.

Para conter as ameaças externas e internas, o exército, que já vinha sendo reestruturado, foi submetido a intenso treinamento de guerra convencional e de luta antiguerrilha. O orçamento militar, que era de 335 milhões de Rand em 1972-73, passou a ser de 1,564 milhões em 1979-80. Em termos de PNB, esse índice passou de 2,1% para 4,5%. (36:144)

Para a guerra convencional, o exército sul-africano é o melhor equipado da África Austral e apoia-se numa crescente indústria bélica nativa. Sua independência, em termos de

suprimento de armas e munições, é tal que gerou a desconfiança internacional de que tenha havido, nesse campo, uma estreita colaboração com os chamados "Estados-Párias" (Israel, Taiwan e Coréia do Sul). Esse tipo de colaboração sigilosa também poderia ter havido no campo nuclear, com fins militares. (27:634/644)

A atenção internacional para um suposto desenvolvimento de artefatos nucleares pela África do Sul foi despertada por dois eventos, envolvendo observação por satélites. O primeiro ocorreu no dia 6 de agosto de 1977, quando diplomatas da União Soviética e um comunicado da Agência TASS informaram que os sul-africanos estavam efetuando preparativos para um iminente teste nuclear no deserto de Kalahari. Um satélite dos Estados Unidos, logo após esse comunicado, efetuou um reconhecimento fotográfico do local e registrou a existência de um agrupamento de abrigos cercando uma torre. Vários cientistas e técnicos americanos não souberam correlacionar essas estruturas com as de nenhuma outra atividade conhecida (29:831). Entretanto, funcionários de informações e comunidades ligadas ao armamento nuclear interpretaram que se tratava de um sítio para testes de armas nucleares. Autoridades norte-americanas informaram a outros governos.

Os Ministérios das Relações Exteriores da França, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, Estados Unidos e União Soviética fizeram fortes gestões diplomáticas junto à África do Sul para que fosse cancelado o teste. O Governo sul-africano informou ao Presidente Carter que o seu país não possuía e nem tencionava desenvolver artefatos nucleares, mesmo para fins pacíficos, acrescentando que o sítio em Kalahari não tinha sido projetado para testes explosivos nucleares e ainda que nenhum teste de explosivos nucleares iria ser realizado no futuro.

Porém, dois meses depois, o Primeiro-Ministro Vorster negou haver feito qualquer promessa ao Presidente Carter, mas informou que a África do Sul só estava interessada no desenvolvimento pacífico de facilidades nucleares (45:28-30). Para muitos observadores internacionais, as muitas negativas sul-africanas pareceram ambíguas e, cerca de quatro meses após a revelação soviética, cessaram as obras no deserto. (29-831)

Em 22 de setembro de 1979, mais de dois anos após o primeiro incidente, um intenso clarão de luz, de menos de um segundo de duração, foi detectado pelo satélite de observação "Vela" da Força Aérea dos EUA, quando orbitava sobre o oceano, entre o Sul da África e a Antártica. A alarmante característica do sinal registrado era o seu pulso, que constituía uma assinatura exclusiva de uma explosão nuclear. (29:832)

A gravação sugeria tratar-se de uma pequena detonação, da ordem de 2 a 4 kilotons, mas nesse caso específico, faltavam as demais evidências que normalmente estão presentes quando se trata de uma explosão nuclear: o registro de distúrbios sísmicos e a coleta de fragmentos radioativos.

Um painel de cientistas convocados "ad hoc" pela Casa Branca, em Washington, estudou o caso durante dois meses e concluiu que não havia provas suficientes para se afirmar que o sinal registrado referia-se a uma explosão nuclear. Embora não pudessem abandonar a possibilidade do sinal ter tido origem nuclear, os cientistas consideraram que o sinal representava um evento desconhecido e, que, possivelmente, foi uma conseqüência do impacto de um pequeno meteórito com o satélite. (45:32)

Embora o grupo de cientistas tenha levado em conta muitas outras informações dos sistemas de monitoragem norte-americano e ocidental, todas consideradas negativas ou inconclusivas, o assunto permanece vivo, como fonte de controvérsia nas comunidades científica e de informações. (29:832-3)

Existe, entretanto, um consenso de que a África do Sul tem a capacidade de projetar, produzir e lançar um artefato nuclear (29:826). Permanece porém a dúvida se ela fabricou e testou uma bomba. Na opinião do físico Bertrand Goldschmidt, ex-Presidente do Conselho de Governadores da Agência Internacional de Energia Atômica, em Viena, "a África do Sul e

Israel, com suas usinas-piloto de enriquecimento de urânio em Velindaba e o reator de Dimona, têm a capacidade aproximada de produzir de uma a duas bombas por ano. Esses são, sem dúvida, os dois países que, separadamente ou em conjunto, poderão realizar, com a maior perfeição, um armamento relativamente sofisticado, sem proceder a ensaios nucleares" (25:34). Já o Diretor de Estudos no Instituto Francês de Relações Internacionais (IFRI), Pierre Lellouche, ao tratar do assunto proliferação nuclear "horizontal" no Terceiro Mundo, considera que a África do Sul, juntamente com Israel e Índia, são membros oficiais do Clube Atômico. (35:43)

Qual seria a motivação de Pretória para desenvolver a bomba? A resposta teria certamente de ser especulada a partir da situação política e estratégica no Sul da África e da "ideologia de sobrevivência da raça branca", o que não constitue propósito deste trabalho.

A resposta do governo Botha ao que ele denominou "ataque total" foi a "Estratégia Nacional Total", definida como "um plano amplo de emprego de todos os meios disponíveis ao Estado, *de acordo com um padrão integrado ... para alcançar os objetivos nacionais*". Esses objetivos foram apresentados num plano político de 12 pontos, um dos quais reflete a firme determinação sul-africana em defender-se de interferências externas. Outro refere-se à manutenção do efetivo poder de decisão pelo Estado, que se apoia numa poderosa Força de *Defesa para garantir um "governo ordeiro, bem como uma eficiente e limpa administração"* (28:838-9). Os resultados da aplicação dessa estratégia serão analisados posteriormente neste trabalho.

Para a África Austral, o Primeiro-Ministro Botha lançou, em Novembro de 1979, a idéia da formação de uma "Constelação de Estados", para cuja consecução seriam desenvolvidos esforços junto aos países vizinhos para persuadí-los a aderir a um certo tipo de associação política regional com a África do Sul. (Ao tempo em que foi lançada a idéia, ainda não tinha havido o indesejado desfecho para a independência do Zimbabwe sob a liderança de Robert Mugabe e prosseguiam as negociações sobre a independência da Namíbia). Dessa constelação também poderiam fazer parte os "bantustans" (províncias negras que rejeitam a independência oferecida por Pretória), os Estados "independentes" (ex: Transkey, Venda e Bophutatswana) e as províncias "brancas" da África do Sul que, para isso, teriam os seus limites territoriais geograficamente reorganizados. Todo esse conjunto de Estados formariam um certo tipo de confederação unificada economicamente e com alto grau de descentralização política. O poder político seria dividido, embora, não compartilhado, entre as unidades participantes (20:340). Esse plano parece ser a grande geo-estratégia que as elites políticas produziram visando às relações com os países africanos sujeitos à sua influência econômica e que, confrontado com o espírito e os objetivos da SADCC (South African Development Coordination Conference), evidencia, mais uma vez, o conflito que estamos assistindo na década atual.

O Zimbabwe após a independência — Em quatro anos de governo, o Primeiro-Ministro Robert Mugabe teve de enfrentar graves problemas. No campo externo, enfrentou a hostilidade do governo da África do Sul que, de todas as maneiras, tentou desestabilizá-lo, apesar de nunca ter autorizado a existência de bases ou escritórios do ANC no país. Assim é que, em 1981, após ter acusado publicamente o Primeiro-Ministro sul-africano de ser racista, Pretória resolveu suspender o duradouro acordo de comércio preferencial que dava garantias de mercado aos bens manufaturados produzidos no Zimbabwe; não autorizou a renovação de *contrato de trabalho para 20.000 trabalhadores migrantes que trabalhavam temporariamente* nas minas e indústrias sul-africanas; impôs restrições ao fornecimento de óleo diesel; criou a exigência de visas em passaportes e, por fim, exigiu a devolupção de 25 locomotivas que estavam alugadas, em serviço nas ferrovias do Zimbabwe, na época em que eram mais *necessárias ao escoamento de uma importante safra agrícola* (6:670). Nenhuma dessas medidas

retaliatórias foi posteriormente concretizada.

A chantagem principal deu-se em dezembro de 1982, quando as ações coordenadas de sabotagem dos tanques de óleo destinados a abastecer o oleoduto que liga Zimbabwe a Beira, em Moçambique, e da ferrovia alternativa para Maputo, deixou o Zimbabwe, que só tinha estoque de óleo para duas semanas, à mercê das ferrovias sul-africanas para transportar óleo importado. Foi quando a África do Sul anunciou que retardaria o transporte, devido a uma "greve" na conexão ferroviária de Komatipoort, levando a economia do Zimbabwe aos caos na época do Natal.

Em julho de 1982, as novas aeronaves Skyhawk, que constituíam dois terços da Força Aérea do Zimbabwe, foram destruídas por "comandos" que usavam equipamento sul-africano.

Robert Mugabe, finalmente, reconheceu as vulnerabilidades de seu país. (31:26)

No campo interno, são grandes as tensões sociais, agravadas pelos efeitos desastrosos de uma seca que eliminou, em 1983, as sobras exportáveis de produtos alimentares.

No momento, Mugabe está tentando salvar a base econômica do país, evitando a distribuição excessiva de terras para a produção agrícola e insistindo num austero programa orçamentário e de balanço de pagamentos, apropriado para períodos difíceis. Os resultados dessas políticas têm desapontado os grupos radicais e exercido uma forte pressão sobre a população urbana. (44:35)

As relações entre o partido no poder (ZANU), de etnia Shona, e o partido de Joshua Nkomo, de base tribal Matabele, tornaram-se violentas. Mugabe, ante a dissidência dos antigos guerrilheiros do ZAPU e de desertores do exército regular, e temendo que os dissidentes pudessem obter auxílio da África do Sul, determinou que a 5ª Brigada do Exército exterminasse os oposicionistas. Nkomo, impedido de partir para um congresso na União Soviética, fugiu para Londres. Nesse contexto violento, Mugabe já autorizou que os fazendeiros brancos se armassem para protegê-los dos freqüentes ataques de dissidentes negros (44:35). (Estima-se que, desde 1980, de 2/3 a 3/4 dos descendentes europeus permaneceram no país. (57:768)

A imprensa internacional tem noticiado que a África do Sul tem explorado a oportunidade oferecida pelo surgimento da dissidência negra no Zimbabwe, treinando guerrilheiros de origem Matabele no Transwaal. (31:66)

No campo das relações internacionais, em 1983 verificou-se o esfriamento das relações bilaterais com os Estados Unidos Unidos, a quem o Primeiro-Ministro acusou de encorajar, com sua política externa, a África do Sul a tornar-se mais agressiva com seus vizinhos. Além disso, no Conselho de Segurança da ONU, o Zimbabwe propôs a condenação dos Estados Unidos pela invasão de Granada e absteve-se quanto à condenação da URSS pela destruição da aeronave comercial sul-coreana que invadiu o espaço aéreo soviético.

O conflito Angola versus África do Sul e sua vinculação com o problema da Namíbia — Desde a independência, a fronteira Sul de Angola foi repetidas vezes violadas por tropas da África do Sul que atacaram as estradas de rodagem, ferrovias, vilas e as bases da SWAPO em território angolano. (18:60)

Os efeitos desejados de tais ataques eram a eliminação das bases da SWAPO e a proteção da fronteira norte da Namíbia, mas tiveram o efeito adicional de minar a credibilidade na boa fé da posição sul-africana nas negociações sobre a independência da Namíbia. (31:60)

Com a posse da Administração Reagan, os Estados Unidos introduzem uma nova exigência para o prosseguimento das conversações sobre a independência da Namíbia: a retirada dos cubanos de território angolano (cerca de 20.000). Tal exigência foi imediatamente encampada pela África do Sul.

Alegava os Estados Unidos que uma frágil e jovem nação, como a Namíbia, não pode-

ria nascer e prosperar com uma guerra civil aparentemente sem fim, em sua fronteira norte, com uma substancial presença soviético-cubana nas vizinhanças e ainda com a conseqüente perspectiva de uma nova seqüência de intervenções, envolvendo a África do Sul e as forças comunistas (18:60). Por outro lado, a eleição de Robert Mugabe, em 1980, no Zimbabwe foi um verdadeiro choque para o governo de Pretória, que prevendo erroneamente a vitória de Abel Murozewa, esperava manter na fronteira norte um vizinho ideologicamente não hostil. Esse fato, teve grande repercussão interna e fortificou, ainda mais, a posição dos que defendiam uma solução militar para o problema da Namíbia.

Em agosto de 1981, a África do Sul desencadeou a Operação Protea. Três brigadas de infantaria mecanizadas, apoiadas por artilharia pesada e aviação, invadiram o território angolano. Cerca de 11.000 homens foram empregados em combate direto com a SWAPO e com o exército angolano, numa mobilização militar não vista na África do Sul, desde 1945. Cidades angolanas foram bombardeadas e conquistadas, deixando muitas vítimas civis. No fim das ações, quando os invasores retraíram, tinham capturado 3.000 toneladas de equipamentos do inimigo, incluindo 300 veículos, mais de 100 lançadores de mísseis SAM-7 e muita munição. O material pesado capturado pertencia, em sua maioria, ao exército regular angolano, porque os cubanos não combateram. (18:61)

Com a operação Protea, ficou clara a intenção sul-africana de desestabilizar o governo do MPLA. Não foi um ataque preventivo ou uma perseguição a guerrilheiros inimigos; foi, *isto sim, uma invasão plena do território angolano. Mais claro ainda tornou-se o reconheci*mento da supremacia militar sul-africana em grande porção do Sul do território angolano, parcialmente alcançada com o concurso da UNITA de Jonas Savimbi (a quem a África do Sul fornecia armamentos) e de batalhões de mercenários negros comandados por brancos Sul-africanos, que inflingiram pesados danos à economia e à população civil. (31:20)

No fim de 1983, estimava-se que as forças sul-africanas controlavam uma faixa de 30 milhas de largura do território angolano. Desse território, eles proviam cobertura aérea para as incursões da UNITA, que no último semestre de 1983 avançou para o norte. Embora a UNITA não controle efetivamente as áreas onde atua, suas unidades avançadas operavam a poucas centenas de milhas da capital, infringindo sérios danos ao país (57:759). Esses danos, computados desde 1975, já foram estimados pelos americanos em cerca de sete bilhões de dólares. (31:21)

Com a economia angolana combalida pela catastrófica seca que assola todo o sul da África e despendendo cerca de 50% de orçamento nacional com gastos militares numa guerra civil que se prolonga há nove anos, dificilmente poderá o MPL sobreviver em Luanda sem a presença no país dos cubanos, soviéticos e alemães orientais, pois Angola conta, no momento, apenas com o apoio diplomático dos países da Linha de Frente para si e para a SWAPO em sua luta contra a África do Sul. Também não poderá exercer controle efetivo sobre todo o território, sem fazer um acordo com Jonas Savimbi, conquanto não deseje esse acordo com o movimento insurgente.

Na Assembléia Geral da ONU, em abril de 1983, a Administração Reagan e os membros do Grupo de Contato foram seriamente acusados de ajudar a África do Sul a adiar indefinidamente a data de independência da Namíbia, devido à ligação desse problema com a retirada dos cubanos ("linkage"). Em junho, foi debatida no Conselho de Segurança uma unânime resolução recomendando à África do Sul obedecer à Resolução 435/78 e, determinando ao Secretário Geral entrar em urgentes negociações com esse país visando à sua implementação. Em fins de Agosto, o Secretário-Geral Pérez de Cuéllar informou ao Conselho de Segurança que os obstáculos que ainda persistiam para a implementação da Resolução 435 — que não menciona os cubanos — haviam sido removidos, isto é: a composição da força de paz da ONU, o sistema eleitoral que será usado nas eleições pré-independência e a promessa

de imparcialidade da ONU. Em outubro, outra Resolução expressou a indignação da Assembléia Geral, face à insistência da África do Sul na exigência de saída prévia dos cubanos e condenou a obstrução da Resolução 435.

Em novembro de 1983, uma declaração unânime da Conferência da Commonwealth foi mais adiante, acusando os Estados Unidos de obstruírem a Resolução 435 e em dezembro, a Grã-Bretanha e o Canadá deixam, a exemplo da França, de fazer parte "temporariamente" do Grupo de Contato. (57:758-62)

Apesar de toda a crítica internacional, os africanos sabem que não existe uma alternativa válida para se obter um acordo para a independência da Namíbia, sem negociações lideradas pelos Estados Unidos.

Em 16 de fevereiro de 1984, representantes dos governos de Angola e África do Sul assinaram em Lusaka um protocolo de intenções, conhecido como Acordo de Lusaka, no qual os dois governos se comprometeram a formar uma comissão encarregada de elaborar um acordo de paz definitivo entre os dois países (42:8) Foi obtido um cessar fogo e estabelecida a data de 15 de abril de 1984, para que as tropas da África do Sul deixassem o território angolano. Em contrapartida, o governo angolano comprometeu-se a cessar todo apoio aos guerrilheiros da SWAPO e do ANC que operavam, partindo de bases em Angola. Ambos os governos formaram uma comissão para fiscalizar o cumprimento do que foi acertado. Como esperado, o líder da SWAPO, Sam Njumo, não participou desse acordo.

No dia 20 de março, ao término de uma visita de três dias do Presidente José Eduardo dos Santos ao Presidente cubano Fidel Castro, os dois Chefes de Estado divulgaram um comunicado conjunto no qual os dois governos, após condenarem em termos acres o regime de Pretória, reafirmaram as exigências, anteriormente formuladas em 1982, para a retirada das tropas cubanas do território angolano. São elas:

— Retirada unilateral das tropas sul-africanas do território angolano;

— *Aplicação estrita da Resolução 435/78, do Conselho de Segurança da ONU,* acesso da Namíbia à sua verdadeira independência e retirada total das tropas sul-africanas que ocupam ilegalmente esse território; e

— Fim de todo ato de agressão contra a República Popular de Angola e fim do apoio de Pretória para as forças anti-governamentais da UNITA. (43:17) (1:13)

No mesmo texto, os dois governos também reiteraram que "recomeçarão, sob suas próprias decisões e exercendo soberania, a implementação da retirada gradual (das tropas cubanas), tão logo as suas exigências sejam atendidas". (43:17)

Dois dias depois, o Ministro das Relações Exteriores da África do Sul considerou inaceitáveis para seu país os termos do comunicado assinado pelos Chefes de Governo de Cuba e Angola, principalmente os parágrafos que faziam referência à "heróica luta pela liberdade travada pelos movimentos SWAPO e ANC". Segundo o Chanceler, tal declaração contradiz o espírito e a letra do Acordo de Lusaka. (1:13)

O cessar fogo, entre os dois países, tem-se mantido. A comissão formada para fiscalizar o acordo entrou em choque com guerrilheiros da SWAPO, tendo esses últimos tido dez baixas, o que reafirma a intenção do governo angolano de usar as suas tropas para impedir a ação da SWAPO em seu território (43:17). Por outro lado, elementos supostamente da SWAPO eliminaram, em um atentado, um diplomata e um militar norte-americanos em Windkoek, que colaboravam com a comissão encarregada de supervisionar a retirada das *tropas sul-africanas de Angola. (9:13)*

A UNITA continuou ativa, atacando no mês de março a cidade de Sumbe, colocando em sério risco a ainda frágil trégua alcançada na fronteira Sul. Seu líder, Jonas Savimbi, espera fazer um acordo de paz com o governo, mas impõe como condição a saída prévia dos cubanos. (50:13)

No plano interno da Namíbia, após a dissolução do governo multirracial da DTA, ocorrida em janeiro do ano passado, o governo passou a ser exercido por um Administrador Geral nomeado pela África do Sul, o médico Willie van Niekerk, que é auxiliado por um Conselho de Estado não-eleito, que exercerá interinamente poderes políticos até a independência. (57:759). A África do Sul persiste em recursar-se a negociar com a SWAPO.

Finalizando, podemos admitir que, embora tenha sido obtido um histórico cessar fogo entre Angola e África do Sul, os problemas entre os dois países somente serão completamente resolvidos quando, através de negociação liderada pelos EUA, conseguir-se um acordo para a retirada definitiva dos cubanos e, paralelamente, seja a África do Sul induzida a aceitar a aplicação da Resolução 435/78 para a independência da Namíbia. Tal solução, preconizada pela política norte-americana do "Engajamento Construtivo", terá de vencer as resistências da ala mais racista do Partido Nacional e dos influentes militares da África do Sul.

Moçambique face à África do Sul — Vimos no capítulo 1 que a África do Sul não interviu quando da instalação do governo marxista-leninista na ex-colônia portuguesa. Pode-se até afirmar que a potência econômica e militar da África Austral cooperou com o governo da *Frelimo, mantendo abertos ao tráfego as ferrovias, aeroportos e o porto de Maputo e garan*tindo os empregos temporários na África do Sul para cerca de 60.000 moçambicanos, medidas essas que, em seu conjunto, ainda hoje propiciam grande parte dos ganhos em moeda estrangeira de Moçambique.

Até meados de 1980, os ataques do ANC não pareciam preocupar seriamente o regime de Pretória. Entretanto, nessa época, o ANC iniciou a execução de sabotagem das instalações vitais à economia do país, fazendo explodir três refinarias de petróleo da SASOL (33:385). A África do Sul adotou então a "estratégia total".

Em janeiro de 1981, "comandos" sul africanos cruzaram a fronteira moçambicana e destruíram três casas pertencentes ao ANC em Maputo, matando 12 homens. Em maio do mesmo ano, aeronaves sul-africanas bombardearam casas e uma fábrica na capital moçambicana, matando seis pessoas, das quais apenas uma tinha conexão com o ANC. Tal fato constituiu uma agressão aberta, realizada como retaliação à explosão de um carro-bomba em Pretória, atribuída ao ANC. (31:23)

O governo de Samóra Machel não permitia a instalação de quartéis-generais ou bases militares do ANC em seu território e, portanto, o perigo representado por esse vizinho não justificaria o desproporcional apoio que a África do Sul passou a dispensar ao movimento Resistência Nacional Mocambicana (RNM), organização guerrilheira de oposição à FRELIMO.

A RNM, cujos efetivos em 1983 eram estimados em 10.000 homens, era financiada e armada pelas Forças Armadas da África do Sul, que lhe dava treinamento, apoio logístico e transporte por helicópteros para cruzar a fronteira. Sua estação-rádio, usada para transmissão de propaganda, era operada em solo sul-africano (31:23). Desde que passou a receber o apoio da África do Sul, não tentou estabelecer "zonas liberadas" e sua ação consistia em destruir as pontes rodoviárias, as conexões ferroviárias e os oleodutos vitais à economia do país e dos demais membros da SADCC (31:64). Não atacou entretanto a ferrovia que liga a África do Sul a Maputo, pois ela é responsável pelo transporte de 17% das exportações sul-africanas. (31:24)

Além dos pesados prejuízos causados à frágil economia pelas sabotagens do RNM, Moçambique, desde 1981, enfrenta os rigores da pior seca dos últimos cinqüenta anos. Dos dez países da chamada África Austral, Moçambique é o que enfrenta a maior crise alimentar. De acordo com dados da FAO de 1983, cerca de 600.000 pessoas estavam perto da fome absoluta (38:25). A seca e as guerrilhas provocaram grande migração, piorando as condições de vida nas áreas urbanas, onde as filas para conseguir alimentos cresciam a cada dia.

Com a economia totalmente arruinada e sob intensa pressão militar da África do Sul que, em 1983, bombardeou duas vezes Maputo, Moçambique concordou em assinar no dia 16 de março de 1984 um acordo, encerrando as hostilidades entre os dois países, que ficou conhecido como Tratado de Nkomati. Pelo tratado, os signatários comprometeram-se a romper os laços existentes com os dois grupos de rebeldes que lutam contra seus respectivos governos.

A partir desse acordo, Maputo inicitou os guerrilheiros anti-governamentais da RNM a depoírem armas, afirmando que eles não têm condições de continuar a luta sem o apoio da África do Sul. (39:30)

A África do Sul comprometeu-se a incentivar novos investimentos que restabelecerão a infra-estrutura de turismo e de empresas que pertenciam a ex-colonos portugueses antes da independência. Persiste mesmo a dúvida se a firmeza ideológica da Frelino resistirá a essa nova ofensiva econômica sul-africana. (14).

O ANC fez explodir, em março de 1983, um carro-bomba em frente a um Quartel General em Pretória, matando e ferindo mais de 200 pessoas, incluindo negros. O ataque a pessoal não militar constituiu uma mudança de comportamento observada. (33:386)

Após os acordos de paz realizados com Angola e Moçambique, outro carro-bomba voltou a expplodir em Durban, matando 3 e ferindo 16 pessoas. Uma refinaria de petróleo foi incendiada, seguindo-se a um ataque de morteiros.

Apesar de tudo, aina parece estar bem distante o dia em que o clandestino ANC, mesmo ligado a organizações legais, possa ameaçar seriamente o regime de Pretória.

O papel das superpotências — A África ao Sul do Saara representava para os Estados Unidos e para a União Soviética um interesse limitado e marginal até a queda do colonialismo português, em 1975. A URSS estivera presente, sem grandes êxitos, na Guiné, no Zaire, no Sudão, na Somália e no Egito e obteve: fracasso no Zaire; relações tensas com a Guiné (1978); retirada do Egito (1976) e do Sudão (1977); expulsão da Somália (1977).

O vazio político deixado pela retirada dos portugueses e o equivocado apoio norte-americano à FNLA em Angola, logo seguidos pela queda do Imperador Selassié, a radicalização do regime etíope e a reviravolta soviética abandonando o aliado Somali em 1977, forneceram excepcionais oportunidades para intervenção da URSS, utilizando-se de uma estratégia indireta. Nos dois casos, uma situação nova foi criada pela participação maciça de tropas cubanas. Em conseqüência, desde 1975 a África ingressou no campo da estratégia global das super-potências. (16:61-5)

A URSS é, pelo menos a médio prazo, auto-suficiente com relação aos minerais produzidos na África; depreende-se daí que o seu interesse parece ser essencialmente político e estratégico.

A posição geográfica da África-Austral também não é vital à defesa do território soviético, mas o estabelecimento de posições de apoio em Angola, no Atlântico, e em Moçambique, no Índico, ambas ao longo da mais extensa rota marítima que interligaria as suas esquadras do Báltico ou do Mediterrâneo com a do Pacífico na eventualidade do fechamento de Suez, ofereceriam também, ao "império soviético", excelentes posições para fustigar a rota do Cabo, essencial para o abastecimento do petróleo e minerais do Ocidente, além de viabilizar a instalação de estações rastreadoras de satélites artificiais e equipamentos de escuta submarina.

Decorridos 9 anos do início da presente ofensiva soviética, a sua presença na região poderia ser classificada de baixa intensidade. Usufrui das vantagens da presença militar de Cuba, que tem os seus próprios objetivos políticos no Terceiro-Mundo e da ajuda coordenada de outros países membros do Pacto de Varsóvia — o mais ativo dos quais é a Alemanha Oriental — para influenciar politicamente e vender armamento aos governos pró-soviéticos e

aos movimentos que lutam contra a África do Sul. Assinou Tratados de Amizade e Cooperação com Angola (1976) e Moçambique (1977), mas ainda não conseguiu instalar bases militares naqueles países, cujas respectivas Constituições proíbem. É útil assinalar que sua presença militar direta é mais forte em Angola, que envolvida em guerra contra a África do Sul e a UNITA, freqüentemente permite o estacionamento de 5 a 7 navios soviéticos que patrulham a costa ocidental africana e o pouso de aeronaves de esclarecimento marítimo TU-95/BEAR D que, periodicamente, deslocam-se para Luanda. (54:92)

Como o auxílio econômico da União Soviética à África tem sido insuficiente, se comparado com o do Ocidente, pode-se esperar que, após a assinatura do Tratado de Nkomati, entre Moçambique e África do Sul e a próxima concretização de um acordo entre Angola e África do Sul, que envolve a independência da Namíbia, ainfluência soviética na região ficará abalada, caso a URSS não tenha fôlego ou disposicão para concorrer com o Ocidente nesse campo.

O interesse ocidental na Africa, particularmente o dos países industrializados europeus, reside prioritariamente no acesso e no controle das jazidas de minerais estratégicos, especialmente o diamante, o ouro, o cobalto, o vanádio, a platina, o cromo, o manganês, o cobre e o urânio. No essencial, essas riquezas concentram-se na África Austral: África do Sul, Namíbia, Angola, Zâmbia e a província de Shaba no Zaire (16:54). Em elevado grau de importância, situa-se, também, a já histórica preocupação estratégica com o controle da rota do Cabo, responsável pelo transporte de 60% do petróleo importado pela Europa e 25% pelos Estados Unidos.

Desde 1975, a política externa norte-americana tem sido bastante ativa na África Austral. O Governo Carter, mesmo atribuindo à ONU a responsabilidade principal pela solução do problema da Namíbia, pressionou a África do Sul a aceitar o plano do Grupo de Contato, bem como pressionou o regime de Ian Smith na Rodésia a aceitar um governo da maioria negra. O alívio dessas pressões, sobretudo a partir da reviravolta soviética no Chifre da África, fortaleceu a disposição da África do Sul em retardar a independência da Namíbia e resultou no secundário papel desempenhado pelos Estados Unidos nas negociações pela independência do Zimbabwe. (56:1-36)

Na Administração Reagan, inaugurou-se a política de "constructive engagement", cujo objetivo — expresso numa série de artigos acadêmicos publicados por Chester A. Croker no período 1980-1981 — é "expandir a influência americana no Sul da África para proteger os seus legítimos interesses estratégicos, políticos e econômicos e, por esse meio, reduzir a força soviética na região". A estratégia que seria empregada, porém, não estava tão clara, mas alguns sucessos diplomáticos já foram obtidos na solução de problemas pendentes para a implementação da Resolução 435/78, que levará a Namíbia à sua verdadeira independência. Todos os atores envolvidos agora concordam que um acordo para a Namíbia está próximo. Entretanto, os EUA advogam que a África do Sul não deve abandonar a Namíbia até que as suas próprias preocupações com segurança sejam dissipadas pela retirada das tropas cubanas de Angola. Em decorrência, os EUA passaram a se empenhar em negociações para uma retirada dos cubanos, por etapas.

As relações norte-americanas com Moçambique melhoraram muito. Já existe um diálogo com Angola, embora ainda não tenham sido estabelecidas relações diplomáticas com o governo do MPLA. Os EUA continuam prestando ajuda financeira ao Zimbabwe e têm usado sua influência para que a África do Sul não pressione economicamente aquele país. Quanto à África do Sul, com quem as relações foram estreitadas, os EUA têm trabalhado discretamente para desencorajar os abusos do "apartheid" e para estimular uma evolução pacífica na atual situação dos direitos civis da maioria negra. (49:49)

CAPÍTULO 3
A POSIÇÃO BRASILEIRA

Análise histórica — A atenção prioritária que a política externa brasileira contemporânea dedica à África, deveria ser entendida através de minuciosa análise histórica de sua evolução. Não sendo esse o objetivo central deste trabalho, alinharemos apenas os fatos principais que facilitem a compreensão.

Até 1960, ano em que um grande número de Estados ascenderam à independência na África, o Brasil não tinha uma política africana. Nossa política externa era voltada para as Américas e para a Europa.

No período de 1961 a 1963, a política externa brasileira preocupou-se em mudar o comportamento do Brasil no contexto das relações internacionais, através da denominada "política externa independente" que, apesar de ter sobrevivido a três governos, manteve os mesmos pontos básicos formulados no Governo Jânio Quadros. Definia a posição ideológica brasileira como pró-ocidental; pretendia-se manter uma eqüidistância entre os blocos ideológicos do Oeste e do Leste, reconhecendo que, além dessa dicotomia, o mundo também estava dividido entre os países desenvolvidos que constituíam Norte e os países subdesenvolvidos do Sul. Para atender aos interesses do desenvolvimento econômico e social interno e convencida das mudanças ocorridas na conjuntura internacional, a política externa procurou romper o "regionalismo" até então presente nas nossas relações internacionais, envidando esforços para obter uma maior aproximação com o Leste Europeu, com a Ásia e a África. Por outro lado, pelo menos em sua formulação, a política mantinha-se fiel aos compromissos internacionais assumidos anteriormente, entre os quais o Tratado de Amizade e Consulta, assinado com Portugal em 1953. (23:18-9)

Assim, entre janeiro e julho de 1961, foi determinado a abertura de oito Embaixadas brasileiras no continente africano. (3:6). Em julho de 1961, pela Lei que restruturava o Itamaraty, foram criadas a Secretaria Geral Adjunta para Assuntos da Europa Oriental e Ásia e a Secretaria Geral Adjunta para Assuntos da Europa Ocidental e África, o que constitui uma clara indicação de que o Brasil desejava alargar a sua visão do mundo. (23:19)

O tratamento das questões econômicas pelo Itamaraty seria aprofundado naquele período. Em decorrência, a política externa brasileira foi progressivamente se envolvendo nas questões referentes às relações Norte-Sul, tomando posições que aproximavam o Brasil de países do bloco afro-asiático, entrando em choque com a política dos países industrializados. Algumas posições econômicas defendidas pelo Brasil se aproximavam daquelas defendidas pelos países "neutralistas" na Conferência de Belgrado (1961) que, entre outros assuntos, recomendava medidas para reduzir o hiato entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos (23:21). É certo que o Brasil não rompeu suas relações comerciais com a África do Sul, como esperava a OUA em maio de 1963, em Adis Abeba, mas a influência de Pretória se achava bastante reduzida em Brasília. Sem romper com Lisboa, o Brasil também abstinha-se de votar contra Portugal na ONU (3:50-1). Planejou o Brasil participar da construção econômica dos novos Estados independentes, mas os efeitos adversos da crise econômica interna e os firmes laços de dependência econômica dos novos Estados às ex-metrópoles impediram aquele desiderato.

Após 1964, entretanto, seguiu-se um período em que o Brasil colocou um fim provisório ao desenvolvimento de sua política com a África Negra. (3:6). Na verdade, o Brasil não renunciou totalmente às suas preocupações com a África. Em 1966, uma missão comercial chefiada pelo Embaixador Berenger Cezar partiu para a África, procurando estudar o mercado para os produtos brasileiros e concluiu que, a curto e a médio prazos, o Brasil só teria a oportunidade de desenvolver as suas relações comerciais com a África do Sul, a Rodésia do

Sul e as "províncias ultramarinas" portuguesas. (24:40)

Pelo menos até 1969, predominou a preocupação com a segurança nacional, face à expansão do comunismo internacional. Essa preocupação, magistralmente exposta em 1969 pelo General Golbery do Couto e Silva, recomendava que não bastava "manter o território brasileiro e a cricunvizinhança imediata na América do Sul imunes à infiltração comunista ou a menos prováveis ataques diretos". Era preciso "estarmos vigilantes e dispostos a cooperar, se e quando necessário, na defesa, a todo custo, dessa África do Oeste e do Sul, que nos fica fronteira e de onde um inimigo ativo nos poderá diretamente ofender, dominando-nos as comunicações vitais do Atlântico centro-meridional" (19:85). Prosseguindo, mostrava a invejável posição estratégica de Portugal e suas colônias ao largo da América do Sul para a nossa defesa e concitava aos brasileiros a compartilhar, com Portugal, as responsabilidades pela defesa dessas posições. (19.196)

O Brasil estreitou então as relações com Portugal, objetivando impulsionar a formação gradual de uma "comunidade luso-afro-brasileira". Foram assinados, em 1966, novos Acordos de Cooperação Técnica, de Comércio e Cultural que, entretanto, só foram ratificados pelo Brasil em 1968. (24:44)

Esse apoio prestado à política colonialista de Portugal expôs o Brasil à crítica das jovens nações negras independentes e da grande maioria da comunidade internacional.

No Governo Médici (1969-1973), a economia brasileira volta a apresentar grandes índices de crescimento. Os obstáculos, sentidos no fim dos anos 60 a esse crescimento e as desigualdades presentes nas relações Norte-Sul levaram o governo Brasileiro a procurar diversificar os seus mercados e as fontes financeiras e de tecnologia, através da Comunidade Econômica Européia, do Japão e de países do Terceiro Mundo, dando também prioridade às relações Sul-Sul.

Muito contribuiram para essa mudança o desenvolvimento da "detente" entre os Estados Unidos e a União Soviética e a compreensão, por parte do Itamaraty, de que o mundo estava dividido entre dois blocos ideológicos, fragmentados em médias e pequenas potências que visavam, prioritariamente, satisfazer aos seus próprios interesses nacionais, mas que se realinhariam automaticamente em torno dos Estados Unidos e da União Soviética, que exerciam a "co-presidência do globo", caso falhassem os mecanismos de paz. (11:7)

Em 1972, o então Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barbosa, realizou uma histórica missão oficial à África Negra, visitando nove países. Os resultados foram excelentes, pois foram assinados diversos acordos de cooperação técnica, cultural e comercial com esses países. (3:6)

No período governamental do Presidente Ernesto Geisel, (1974-1979), que corresponde à política externa do "pragmatismo responsável", as principais iniciativas diplomáticas do Brasil aconteceram com as nações industrializadas do Ocidente mas, no tocante à política do Brasil com a África, ocorreram as alterações mais significativas em relação às posições brasileiras anteriores. Já em janeiro de 1974, o Chanceler Silveira assina um comunicado conjunto ao término de uma visita de seu colega nigeriano, no qual os dois ministros expressam a concordância no direito de auto-determinação e independência dos povos e repudiam o "apartheid", o colonialismo e todas as outras formas de colonialismo (32:52). Só três meses depois, ocorre a Revolução dos Cravos Vermelhos em Portugal, que, como vimos, resultou no esfacelamento do império colonial português.

Em julho de 1974, o Brasil reconheceu a independência da Guiné e Cabo Verde, cujo governo era chefiado por Amilcar Cabral, líder do partido PAIGC. No ano seguinte, o Brasil tornou-se um dos primeiros países a reconhecer o governo do MPLA em Angola, chefiado por Agostinho Neto, (estando aquele movimento ainda em luta contra as facções rivais e contra a África do Sul) apesar das conhecidas ligações daquele movimento com a URSS e a pre-

sença de tropas cubanas em território angolano. (32:56)

Delineava-se, claramente, a posição brasileira, que perdura há uma década, a favor do anticolonianismo e do estabelecimento de governos de maioria negra na África Austral, repudiando a política do "apartheid" praticada pela África do Sul, o que o aproxima da posição defendida pela esmagadora maioria dos países africanos.

A posição brasileira na atualidade — A atual política externa brasileira para a África Austral insere-se, como não podia deixar de ser, numa política mais ampla, concebida para todo o continente africano.

Em termos de princípios, o Brasil prefere que a África Austral seja uma área de paz e de prosperidade. Como corolário, a diplomacia brasileira rege-se pelo princípio da não-intervenção. Considera, porém, que o "apartheid" não é uma questão interna da África do Sul, porque essa política viola a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos Humanos (55). Consistentemente, o Brasil repudia na ONU tal política de segregação, como o faz em relação a todas as formas de discriminação racial. (52:72)

O Brasil tem reconhecido prontamente os novos governos independentes, apesar das diferenças ideológica existentes. Nesse contexto, é importante notar que o pronto reconhecimento do governo do ZANU no Zimbabwe em 1980, teve boa repercussão naquele país, resultando ter sido o Brasil a única nação sul-americana convidada oficialmente a participar das festividades de independência (3:6). Naturalmente, o Brasil exclui a possibilidade de reconhecimento dos Banstustans "livres" (Trankey, Ciskey, Bophutatswana e Venda), também não aceitos pela ONU como membros legítimos da comunidade internacional.

Quanto à independência da Namíbia, que é o problema principal da região com que a comunidade internacional se defronta na atualidade, o Brasil apoia e deseja ver implementada a resolução 435/78, do Conselho de Segurança da ONU, hoje retardada pela exigência de prévia retirada dos cubanos de Angola, feita pelos EUA e África do Sul. O Brasil reconheceu a SWAPO como legítima representante do povo da Namíbia, como ademais o fizeram a Assembléia Geral da ONU e a OUA, mas não dá muita ênfase nisso, para não ampliar um envolcimento direto com esse movimento (55). O Brasil reconhece a autoridade do Conselho das Nações Unidas para a Namíbia e coopera com o mesmo, por exemplo, mediante contribuições financeiras e ofertas de bolsas de estudo.

O Brasil já dispõe de quatro embaixadas na África Austral, o que o coloca entre os países latino-americanos de maior representação diplomática na área. (4:96)

Entretanto, pela real diversidade dos países em fóco, a diplomacia brasileira age seletivamente. Com os dois países lusófonos, Angola e Moçambique, que são considerados, pelo Itamaraty, os países-chave da África Austral, os contatos diplomáticos e governamentais são intensos em todas as áreas de cooperação: cultural, técnica, econômica e diplomática (10:14-5-6). Nesses dois países residem os maiores interesses brasileiros na região e sobre eles têm sido desenvolvidos intensos esforços para aplainar todo e qualquer ressentimento provocado pelo apoio moral prestado aos portugueses no período que antecedeu a 1974.

Com os demais países, mantemos relações mais tênues. Com a África do Sul não existe um interesse brasileiro de maior aproximação. O Brasil mantem com ela relações comerciais importantes nos dois sentidos, o que gera críticas e pressões dos Países da Linha de Frente, mas não existe um desejo oficial por parte do Governo Brasileiro em ampliá-las. A África do Sul mantém um Embaixador em Brasília, e o Brasil mantém um Encarregado de Negócios em Pretória. As relações poderiam ser consideradas "discretas, mas corretas". Não existe um diálogo político, nem uma aproximação cultural ou esportiva. (10:17)

No que respeita à Tanzânia, o Brasil tem uma aproximação "útil e eficaz"; com Lesoto e Suazilândia, as relações são "formais"; com Botsuana, ainda não estabelecemos relações diplomáticas. Com o Zimbawe, existem "fundadas esperanças de expressivo intercâmbio" e o

Brasil abrirá brevemente uma Embaixada nesse país. (10:16-7)

No atual período de relações, o Brasil enviou numerosas miesões oficiais e comerciais à região. A mais importante, sem dúvida, foi a visita do Chanceler Saraiva Guerreiro à Tanzânia, Moçambique, Zâmbia, Zimbabwe e Angola, realizada em 1980 e que teve resultados políticos extremamente úteis para a consecução do propósito maior de aproximação com esses países — membros da SADCC. Também dignas de nota foram as visitas do Brasil do Presidente de Zâmbia, Kenneth Kaunda (1979) e dos Ministros das Relações Exteriores de Moçambique e Angola, respectivamente, Joaquim Chisano (1981) e Paulo Teixeira Jorge (1982).

O Brasil, enfatizando a sua condição de membro do Terceiro Mundo, os seus vínculos histórico — culturais com as jovens nações independentes e a disponibilidade de uma tecnologia brasileira menos sofisticada e, portanto, mais adequada a nações em desenvolvimento, ampliou fortemente, conforme pode ser visto na Tabela I (a seguir), o seu comércio internacional com a região, sobretudo até 1980. A queda do nível das trocas ocorrida após 1981, deve ser atribuída à recessão da economia mundial, que está afetando seriamente todo o Terceiro-Mundo. A Tabela II mostra o aumento da participação relativa dos países da SADCC nas exportações brasileiras, embora a África do Sul permaneça como o principal país fornecedor do Brasil. Finalmente a Tabela III nos dá uma idéia do crescimento da participação nesse comércio dos países lusófonos, sobretudo Angola, o que deve ser creditado, principalmente, aos esforços da diplomacia brasileira junto àqueles países.

Por outro lado, o economista Heitor Pinto de Moura Filho, ao analisar as relações econômicas nas últimas três décadas, entre o Brasil e a África Austral-aí incluídos os países produtores de petróleo — mostra a predominância inicial da África do Sul, o crescimento acelerado das exportações brasileiras com a marcha das independências (a ritmos superiores à média mundial); o surto no intercâmbio com os fornecedores de petróleo a partir de 1973 e a contenção recente (a partir de 1980) das importações pelo Brasil. Mostra, ainda, que, hoje essas relações comerciais pouco representam para ambos os lados em termos de participação nas pautas nacionais de comércio exterior e que são as relações privilegiadas, decorrentes da focalização sobre o petróleo ou sobre aspectos diplomáricos mais gerais que impulsionam o comércio. Para a maioria dos países da região, o Brasil é um fornecedor de produtos manufaturados ou serviços; excetuam-se desse quadro a África do Sul, de quem compramos mais que vendemos e os países produtores de petróleo, dos quais somente com a Nigéria é obtido um eqüilíbrio comercial. (41:53-4)

Para impulsinonar as trocas com as jovens nações negras, seria necessário o Brasil oferecer mais linhas de crédito e financiamentos mais longos. Ocorre que o grande esforço brasileiro na África coincidiu com desaceleração do comércio internacional, com a nossa própria perda de impulso econômico e com uma crise que para os africanos tem proporções extraordinárias (10:59). Certamente, essa é uma visão conjuntural, de curto prazo, e que poderá ser vencida na medida em que as dificuldades brasileiras atuais sejam vencidas.

Aspectos de segurança — A importância estratégica da África Austral para a defesa do patrimônio nacional foi objeto da preocupação de recentes artigos publicados por autores brasileiros[1] que abordaram amplamente o assunto. Tendo em vista a proposição deste trabalho limitaremos essa abordagem à análise dos principais aspectos da política externa brasileira que contém sérias implicações de segurança.

O primeiro deles diz respeito à situação regional, onde o Brasil por sua posição anticolonialista, anti-racista e pela ausência de pretensões hegemónicas, alinha-se ao nacionalismo africano e se contrapõe à política do "apartheid" da África do Sul. Algumas ilações devem ser retiradas dessa posição brasileira:

(1) Sobre o assunto consultar: Flores, Mário Cezar. Maritimidade: Causa de progresso ou de risco? (22: 19-27).

— O consistente e sincero repúdio moral que o Brasil expressa ao "apartheid" e à ocupação ilegal da Namíbia é coerente com as raízes históricas e as características da democracia pluriracial brasileira. Se o Brasil falhasse nessa condenação, poderia haver sérias implicações de segurança interna, devido à exploração do fato por movimentos nacionais negros que ora são embrionários.

— Garante as condições mínimas indispensáveis para se obter um bom e duradouro relacionamento político com os países do Atlântico Sul Oriental, cujas posições estratégicas são muito importantes para a defesa do território e das linhas de comunicações marítimas vitais brasileiras.

— O fato de o Brasil ter resistido às pressões africanas, para romper as relações diplomáticas e econômicas com a África do Sul, permite a manutenção de um justo ponto de eqüilíbrio entre o real apoio às jovens nações independentes e um relacionamento frio, mas correto com esse país, cuja posição geográfica, peso específico e valor militar poderiam ser úteis ao Brasil num hipotético cenário de guerra generalizada, ainda que a consideremos como altamente improvável.

O segundo ponto é que o Brasil tem consistentemente negado a existência de qualquer entendimento para sua adesão a um suposto pacto para a defesa do Atlântico Sul, envolvendo a participação da África do Sul e de outros prováveis aliados regionais. Tal aliança, além de ser precipitada e ineficaz sob o ponto de vista das preocupações de segurança brasileiras, somente atenderia ao interesse sul-africano de romper o isolamento internacional que lhe foi imposto — que inclui um embargo mandatório de armamentos — aparecendo como se tratasse de um membro confiável do bloco ocidental. É também importante assinalar que, em comunicados-conjuntos assinados com a Nigéria, Senegal e Congo em 1981, o Brasil manifestou o seu interesse em impedir que esse oceano fosse transformado em palco da disputa geopolítica das superpotências. (51:67)

O último ponto a observar é a possível — mas não provada — existência de um programa sul-africano para o desenvolvimento de artefatos nucleares com fins militares. Face aos desmentidos oficiais apresentados, não convém aos executores da política externa brasileira admitir, como fato, a existência de tal programa. *Entretanto é lícito ao autor sugerir que tal* possibilidade seja levada em conta, dentro das preocupações estratégicas brasileiras, até que seja oferecida uma explicação não-ambígua para a existência do relatado sítio de provas no deserto de Kalahari em 1977.

Filalizando, podemos inferir que a atual política africana brasileira para a África Austral atende aos objetivos nacionais para os quais foi traçada, sem descurar das preocupações estratégicas brasileiras no Oceano Atlântico.

CAPÍTULO 4
CONCLUSÕES

Vimos que o estabelecimento de governos marxistas de maioria negra em Moçambique e sobretudo em Angola inauguram o período violento da descolonização. A intervenção soviética-cubana na guerra civil angolana transformou o sul do continente africano num palco da disputa global entre as superpotências. Agravaram-se a seguir as tensoes entre as jovens-nações independentes, apoiadas pelo bloco soviético e a potência regional: a África do Sul.

O receio de criar novas oportunidades para o aumento da influência soviática-cubana na região levou as nações líderes do bloco ocidental a formularem como objetivos prioritários de suas políticas a independência da Namíbia e o estabelecimento de um governo de maioria negra no Zimbabwe.

Submetida a forte pressão internacional, a África do Sul eceitou o plano da ONU para a independência da Namíbia, consubstanciado na Resolução 435/78, mas vem até hoje retardando a sua implementação, pois teme uma vitória eleitoral da SWAPO, que é apoiada pelo grupo étnico majoritário.

Seguindo-se ao acordo de Lancaster House, o Zimbabwe torna-se independente sob a liderança de um partido marxista moderado.

Durante a luta pela independência do Zimbawe, os Presidentes das nações negras recém-independentes, chamados Países da Linha de Frente, associam-se em torno de uma idéia comum: a luta contra o "apartheid". Procurando integrar os esforços regionais pelo desenvolvimento e reduzir as suas profundas dependências econômicas com relação à África do Sul, criam uma importante organização econômica regional, a SADCC.

O país do "apartheid", isolado internacionalmente e sentindo-se sob a ameaça de um "ataque total", de inspiração soviética, mobiliza todas as energias da população não-negra, inculcando-lhe uma "ideologia de sobrevivência". O governo de Pretória, muito influenciado pelos militares, responde à ameaça do "ataque total" com a chamada "estratégia total", que prevê o emprego contra o inimigo de todos os elementos do Poder Nacional. No campo interno, promoveu diminutas reformas no "apartheid" com o propósito de beneficiar a economia nacional, mantendo porém a base que garante a odiosa manutenção dos privilégios da raça branca e reprimiu duramente os movimentos negros, o mais importante dos quais é o ANC, que recebe apoio do bloco soviético.

No "front" externo, a partir de 1981, agindo com o propósito declarado de destruir as bases dos guerrilheiros do ANC e da SWAPO, promoveu a desestabilização de todos os vizinhos. Contra Angola, efetuou uma guerra não-declarada, invadindo-lhe e ocupando-lhe uma porção sul do seu território, além de prestar apoio aos guerrilheiros da UNITA que, em sua luta pelo poder, estão devastando economicamente o país. Contra Moçambique, além de ataques aos guerrilheiros do ANC, financiaram, armaram e treinaram os partidários da RNM, que só tinham um objetivo: destroçar a economia moçambicana. Face ao Zimbabwe, que não aloja guerrilheiros, foram usadas todas as armas de chantagem econômica e, ao que tudo indica, aestá prestando apoio aos dissidentes do ZANU e do ZAPU.

Nesse contexto, o Tratado do Nkomati assinado em março de 1984 entre Moçambique e África do Sul, o protocolo de intenções, conhecido como Acordo de Lusaka, assinado em fevereiro entre a África do Sul e Angola e as "lições" aprendidas por Robert Mugabe quando agrediu verbalmente o regime de Petória, podem, em conjunto, serem vistos como indicativos de uma reversão na longa tendência de estabelecimento de governos comunistas hostis, que se efetivou, principalmente, graças à determinação e ao indiscutível valor do elemento afrikaner no sul do continente. Permanece, entretanto, subjacente a histórica tendência à descolonização, cujo ciclo será encerrado com a independência da Namíbia, tão logo seja removido o atual impasse criado pela exigência dos Estados Unidos e encampada pela África do Sul, da prévia retirada dos cubanos de Angola.

A União Soviética, que tem interesses políticos e estratégicos na região, provê um inadequado auxílio militar aos governos que lhe são ideologicamente favoráveis e aos movimentos nacionalistas que lutam contra o "apartheid". Sua influência tenderá a ficar seriamente abalada após a implementação dos acordos entre a África do Sul, Moçambique e Angola.

Por outro lado, a política norte-americana do "engajamento construtivo" tem sido bastante ativa, visando afastar a ameaça comunista aos interesses políticos, estratégicos e sobretudo econômicos do ocidente na região. Embora já tenha feito algum progresso no relacionamento com as jovens nações negras, ainda lhe falta o êxito de uma retirada dos cubanos de Angola, concomitante com uma independência da Namíbia aceita internacionalmente. Essa política tem o objetivo declarado de estimular uma evolução pacífica na atual situação dos

direitos civis dos negros sul-africanos, mas os progressos observados nesse campo são diminutos.

A política externa brasileira para a região é coerente com o objetivo mais amplo de diversidicação de mercados para produtos e serviços brasileiros, através de uma cooperação mais estreita com os países do Terceiro-Mundo, tendo em vista as dificuldades ocasionadas ao desenvolvimento nacional pelas desigualdades existentes no relacionamento Norte-Sul.

Há uma década, o Brasil inclina-se a favor do anticolonialismo e do estabelecimento de governos de maioria negra no Sul do continente africano, independente das diferenças ideológicas existentes. Condena consistentemente a política do "apartheid" da África do Sul; apoia e deseja ver implementada a Resolução 435/78 da ONU que dará a verdadeira independência à Namíbia. Essas proposições aproximam o Brasil das posições defendidas pelos países da SADCC e da quase totalidade dos países africanos com os quais interessa construir um sólido e durável intercâmbio. A cooperação com Angola e Moçambique, entretanto, é considerada especial e se realiza nos níveis cultural, econômico, técnico e diplomático. Como conseqüência direta da ação diplomática, as trocas comerciais com esses dois países *aumentaram quase vinte vezes no período considerado. Com o conjunto dos países da região,* as trocas aumentaram quatro vezes no período de 1974 a 1980, declinando, a partir de 1981, como conseqüência da desaceleração do comércio mundial e da crise econômica que afeta conjunturalmente o Brasil e os seus vizinhos do outro lado do Atlântico. A participação relativa da África do Sul nesse intercâmbio vem caindo, apesar de sua importância como fornecedor brasileiro de matérias primas.

O Brasil tem resistido às pressões dos países africanos para romper as relações diplomáticas e comerciais com a África do Sul, procurando manter um justo equilíbrio entre o seu real interesse em colaborar com as jovens-nações independentes e as frias mas corretas relações com a África do Sul. Tal posição, além de atender aos interesses políticos e econômicos brasileiros, é compatível com o interesse estratégico de segurança interna e fundamenta o estabelecimento de verdadeiras relações de amizade e respeito com as nações independentes da costa ocidental africana, o que poderá ser muito importante para a defesa da integridade do território e das linhas de comunicações marítimas brasileiras.

Figura 1 – A África Austral



Figura 2 — Os Bantustans e os Estados "Livres"

TABELA I

EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES DO BRASIL COM A ÁFRICA AUSTRAL (US$ MIL)

	1974		1977		1980		1981		1982	
PAÍSES	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.	EXP.	IMP.
Angola	5.882	1.242	26.183	–	118.679	112.854	106.962	162.107	89.558	104.722
Malaví	30	–	11	–	11	*	73	*	129	*
Moçambique	5.660	2.568	10.215	48	72.288	10	36.933	537	98.696	13.536
África do Sul	43.367	28.836	27.538	109.570	103.061	227.438	131.945	103.528	102.798	85.493
Tnazânia	494	2.715	7.868	–	14.644	–	9.961	–	6.961	1
Zâmbia	135	64.983	33	–	123	4.665	992	11.631	12.560	9.715
Zimbabwe	–	–	–		578	150	2.498	55	6.721	6
TOTAL	57.568	100.324	71.848	109.618	309.384	345.117	289.364	277.898	317.423	213.473
Importação + Exportação	157.892		181.466		654.501		567.262		530.896	

(*) Não disponível.

Fonte: Banco do Brasil, Carteira do Comércio Exterior, Divisão de Estatística e Nomenclatura Organizado pelo Autor.

TABELA II
EVOLUÇÃO DAS TROCAS BRASIL - ÁFRICA AUSTRAL

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
EXPORTAÇÃO:									
Para África do Sul	78,8	81,1	54,3	38,3	49,3	32,1	33,3	45,0	32,0
Para outros Países da África *Austral*	21,2	18,9	45,7	61,7	50,7	67,9	66,6	55,0	68,0
IMPORTAÇÃO:									
Da África do Sul	28,7	42,5	97,1	99,9	99,9	98,0	65,9	37,2	40,0
De outros Países da África Austral	71,3	57,5	2,9	0,1	0,1	2,0	34,1	62,8	60,0

Fonte: Banco do Brasil, Carteira de Comércio Exterior e Nomenclatura. Organizado por: dados até 1979 (40:100) após 1979: pelo autor.

TABELA III
EVOLUÇÃO TOTAL DAS TROCAS (EXPORTAÇÃO + IMPORTAÇÃO) COM OS PAÍSES LUSÓFONOS E ÁFRICA DO SUL (US$ MIL)

	1974	1977	1980	1981	1982
Angola e Moçambique	15.352	37.447	303.831	306.539	306.565
África do Sul	74.203	137.108	330.831	235.473	188.291

Fonte: Banco do Brasil, Carteira do Comércio Exterior, Divisão de Estatística e Nomenclatura. Organizado pelo autor.

BIBLIOGRAFIA

1. ACORDO entre Angola e Cuba desagrada Botha. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 mar. 1984.p.13.
2. ADELMAN, Kenneth L e KNIGHT, Albion W. Can South África go nuclear? *Orbis*, Philadelphia, Pa., *23* (3): 633-47, Fall 1979.
3. ADESKY, Jaques. Brasil-África: Convergência para uma cooperação privilegiada. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro (4): 5-19, 1980.
4. ———.— Penetração brasileira na África Austral: perspectivas políticas e entraves econômicos. Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro (10): 95-140, jun. 1984.
5. ÁFRICA. *Strategic Survey 1981-1982*, London,: 110-7, Spring 1982.
6. ANDERSON, David. America in África, 1981. *Foreign Affairs*, New York, *60*(3): 658-85, Summer 1982.
7. ANUÁRIO Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 1983. v. 44, p. 1-988.
8. ASSEMBLY adopts series of measures to combat South Africa's policies. *UN Chronicle*, New York, *19* (3): 26-30, Mar. 1982.
9. ATAQUE não muda ção dos Estados Unidos na Namíbia. *O Globo*, Rio de Janeiro, 17 abr. 1984. p. 12.
10. AZAMBUJA, Marcos Castrioto de . África Austral: Interesses políticos e econômico. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro (4): 9-18, nov. 1983.
11. BARBOSA, Mário Gibson. *A política externa do Brasil na década de 70*. Rio de Janeiro, ESG, 1970. Conferência proferida na ESG em 17 jul. 1970.
12. BENDER, Gerald J. Angola: left, right & wrong. *Foreign Policy*, New York (43): 53-9, Summer 1981.
13. CAMPREDON, Jean-Pierre. L'action de l'Union Soviétique in Afrique. *Défense Nationale*, Paris, *39*: 47-53, dec. 1983.
14. CASTILHO, Carlos. *Moçambique: da vitória da revolução à década da vitória sobre o sub-desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1984. Conferência proferida no Instituto de Pesquisa das Culturas Negras em 25 jun. 1984.
15. CASTRO, Therezinha de. *África, geohistória, geopolítica e relações internacionais*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1979.
16. CHALIAND, Gérard. *A luta pela África: estratégias das potências*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
17. CHEVTCHENKO, A. O perigo nuclear ameaça a todos. *Revista Militar Soviética*, Moscou (8): 49-50, ago. 1983.
18. COKER, Christopher. South Africa: as new military role in Southern Africa 1969-82. *Survival*, London, *25* (2): 59-66, mar./apr. 1983.
19. COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1967.
20. CROCKER, Chester A. South Africa: strategy for change. *Foreign Affairs*, New York, *59* (2): 323-51, Winter 1980/1981.
21. FARIA, Oswaldo Terra de. África Austral: interesses estratégicos. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro (4): 19-27, 1983.
22. FLORES, Mário César. Maritimidade: causa de progresso ou de risco? *Segurança e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro (190): 78-90, 1981.
23. FRAGOSO, João Luiz Ribeiro. Notas sobre a política externa brasileira dos anos 50-70. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro (10): 5-29, jun. 1984.
24. GAMA E SILVA, Roberto. *O Brasil e a política ultramarina de Portugal*. Rio de Janeiro, EGN, 1969. Tese apresentada no C-SGN.
25. GOLDSCHMIDT, Bertrand. La prolifération de armaments nucléaires. *Défense Nationale*, Paris (38): 15-36, juil. 1982.
26. GRIFFITH, Willian E. Soviet power and policies in the Third World: the case of Africa. *Adelphi Papers*, London (152): 39-46, Summer 1979.
22. HARKAVY, Robert E. The Pariah State syndrome. *Orbis, Philadelphia*, Pa., *21* (3): 623-49, Fall 1977.
28. ISPAHANI, Mahnaz Zehra. Alone together: regional security arrangements in Southern Africa and Arabian Gulf. *International Security*, Cambridge, Mass., *8* (4): 152-75, Spring 1984.
29. JASTER, Robert S. Politics and the afrikaner bomb. *Orbis, Philadelphia*, Pa., *27* (4): 825-51, Winter 1984.
30. ———.— A regional security role for Africa's front line stares: experience and prospects. *Adelphi Papers*, London (180): 1-45, Spring 1983.
31. JENKIS, Simon. Destabilization in Southern Africa. *The Economist*, London, *288* (72-98): 15-28, July 16, 1983.

32. KANNYO, Edward. South America/Africa: the Latin balancing act. *Africa Report*, Washington, D.C., (27): 52-9, July/Aug. 1982.
33. KARIS, Thomas G. Revolution in the making: black politics in South Africa. *Foreign Affairs*, New York, *62* (2): 378-406, Winter 1983/1984.
34. KAUNDA, Kenneth. Entrevista concedida a Margaret A. Novicki. *Africa Report*, Washington, D.C.,: 4-7, May/June 1983.
35. LELLOUCH, Pierre. Conséquences politics et stratégiques de la polifération nucléaire dans le Tiers Monde. *Défense Nationale*, Paris (38): 37-75, juil. 1982.
36. MACFARLANE, S. Neil. Africa's decayng security system and the rise of intervention. *International Security*, Cambridge, Mass., *8* (4): 127-51, Spring 1984.
37. MARTINIÈRE, Guy. O novo diálogo América Latina-África: fundamento das relações Sul-Sul. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro (4): 43-62, 1980.
38. MAUAD, Isabel Cristina. Moçambique, oito anos de pois: seca, destruição e medo da fome absoluta. *O Globo*, Rio de Janeiro, 3 jul. 1983. p. 25.
39. MOÇAMBIQUE apela para que rebeldes deponham armas. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 8 mar. 1984. p. 10.
40. MOLEFI, Joe. Few safe havens for apartheid's exiles. *Africa Report*, Washington, D.C.,: 14-7, Jan./Feb. 1984.
41. MOURA FILHO, Heitor Pinto de. Alguns aspectos das relações econômicas entre o Brasil e a África Austral. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro (4): 29-64, nov. 1983.
42. NAMÍBIA: The struggle for freedom. *UN chronicle*, New York, *20* (3): 17-32, Mar. 1983.
43. ONE more step toward peace, Cuba offers terms for an Angola pullout. *Time*, New York, *123* (14): 17, Apr. 2, 1984.
44. OVERHOLT, Willian H. África. *Global Political Assessment*, New York (15): 33-6, Oct./Apr. 1982/1983.
45. ONWUMECHILI, C.A. et alii. *Report on South Africa's plan and capability in the nuclear field.* New York, United Nations, 1981. Disarmament Study Series, 2.
46. OURO-PRETO, Affonso Celso do. *Posiçao do Brasil face a África Austral.* Rio de Janeiro, EGN, 1980. Conferência proferida na EGN em 9 abr. 1980.
47. PEREIRA, Antonio Carlos. Namíbia: a luta pela independência. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 maio 1983. p. 126.
48. THE PROLIFERATION of nuclear weapons. *Strategic Survey 1981-1982*, London,: 19-23, Spring 1982.
49. ST. JORRE, John de. Constructive engagement: an assessment. *Africa Report*, Washington, D.C., (28): 48-51, Sept./Oct. 1983.
50. SAVIMBI só faz a paz sem cubanos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1 mar. 1984. p. 12.
51. SELCHER, Wayne A. Dilemas políticos nas relações Brasil — África: Comentários sobre alguns obstáculos políticos nas relações Sul-Sul. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, (10): 55-69, jun. 1984.
52. SETTE, L.P. Lindenberg. A ONU e os interesses do Brasil. *Segurança e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro (190): 68-72, 1982.
53. SOARES, Baena. *Os desdobramentos recentes da política externa brasileira.* Rio de Janeiro, EGN, 1984. Conferência proferida na EGN em 18 maio 1984.
54. SOVIET MILITARY POWER 1983. Washington, D.C., US government Printing Office, Mar. 1983.
55. ULYSSEA, Asdrubal Pinto de. *Posição do Brasil face à África Central.* Rio de Janeiro, EGN, 1984. Conferência proferida na EGN em 2 maio 1984.
56. UTTLEY, Garrick. Globalism or regionalism? United States policy towards Southern Africa. *Adelphi Papers*, London (154): 1-36, Winter 1979/1980.
57. WHITAKER, Jennifer Seymour. Africa beset. *Foreign Affairs*, New York, *62* (3): 746-76, 1984.

O DESAFIO DA EXPORTAÇÃO DE NAVIOS

Heraldo Alves Costa

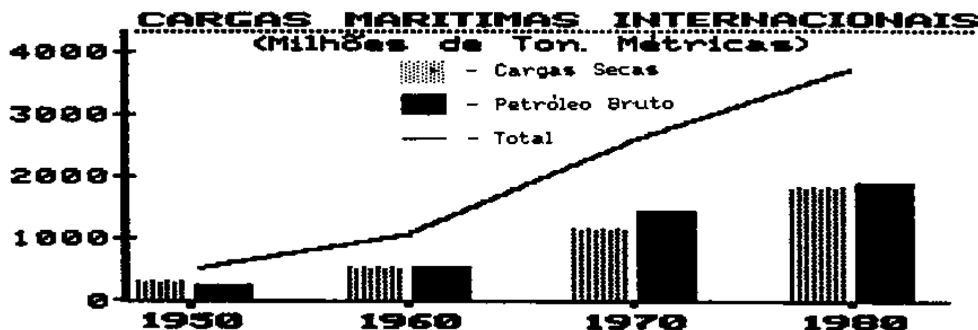
INTRODUÇÃO

As décadas de 50 e 60 assinalam um período excepcional de crescimento contínuo da atividade econômica mundial, sob o influxo irresistível do pensamento keynesiano, combinado com o extraordinário desenvolvimento tecnológico do pós-guerra e o suporte de um conjunto de fatores favoráveis, no qual se incluem a oferta de energia de petróleo abundante e barata, o aumento incessante das trocas internacionais e o uso do dólar como moeda de referência. A década de 70 foi marcada por perturbações e oscilações surpreendentes.

Posto que 97% das trocas internacionais de mercadorias são transportadas por via marítima, é fácil compreender o crescimento paralelo da navegação de longo curso, cuja carga transportada se elevou de 525 milhões de toneladas métricas, em 1950, para 3.704, em 1980, crescendo persistentemente, no período 1951-80, à taxa anual e constante de 6,17%, com uma inflexão negativa de 1,0% em 1958, quase imperceptível, fruto de pequena recessão mundial, e outra em 1975, essa significativa –6,9%, decorrente dos efeitos do primeiro choque do petróleo.

O comportamento das cargas transportadas por via marítima internacional, nas décadas de 50, 60 e 70, apresentou a evolução sintetizada a seguir:

Gráfico A
Evolução das cargas transportadas por via marítima internacional — Período 1951-80



Fonte: United Nations Monthly Bulletin of Statistics.

Na década de cinqüenta (1951-60), a carga transportada cresceu à taxa constante de 5,7% ao ano; 8,3% a.a., na década de sessenta (1961-70) e 3,4% a.a., na década de setenta (1971-80), esta última marcada por turbulências imprevistas no sistema econômico internacional: a desvalorização do dólar, em 1971; o primeiro choque do petróleo em 1973 e o segundo, em 1979. Entre 1980 (choque dos juros) e 1984, a taxa foi de 1,89% a.a.

Nessa trajetória de crescimento da navegação marítima internacional, desempenhou relevante papel o transporte de petróleo bruto que, após alcançar a igualdade (50/50) com as cargas secas, em 1960, manteve-se na liderança por 20 anos consecutivos, posição que perdeu, finalmente, em 1981, quando obteve apenas 47,6% da tonelagem total transportada.

Os países marítimos tradicionais, hoje vinculados à OCDE[1], têm sustentado durante anos a tese conveniente e fascinante da liberdade dos mares, no que se refere ao transporte marítimo e à pesca de alto mar. Com efeito, em 1963, os países da OCDE detinham 75,7% da capacidade de transporte da frota mundial e, à medida que investidores de países industrializados foram atraindo os navios mais velhos e mais baratos para as Bandeiras de Conveniência, os armadores ligados à OCDE foram se especializando na operação de navios caros, *sofisticados e rentáveis.*

Foi só na década de sessenta, com a explosão do comércio exterior mundial, que eclodiu o fenômeno novo das frotas nacionais de países emergentes, trazendo em seu bojo reivindicações de reserva de carga, como forma de assegurar a participação de sua bandeira e seus próprios navios no comércio internacional desses países.

Essa nova postura dos países emergentes, no sentido de dispor de marinhas mercantes próprias e compatíveis com o seu comércio internacional, de par com o processo de industrialização e as crescentes pressões sobre o Balanço de Pagamentos, poderia sugerir uma tendência ao estabelecimento ou ampliação, nesses países, de estaleiros de construção naval.

À semelhança do que ocorreu com o transporte marítimo internacional, também na contrução naval o período abrangido pelas três décadas — 50, 60 e 70 — foi pontilhado de fatos, acontecimentos e marcas significativas e surpreendentes.

Em primeiro lugar, devido ao crescimento expressivo e continuado da carga transportada nesse período, a demanda por transporte marítimo veio sempre adiante da oferta — o que não é comum nessa atividade — contribuindo freqüentemente para exacerbação dos fretes, a cada pressão da demanda, seguida dos ajustamentos inevitáveis, à medida que a oferta se reorganizava.

Em segundo lugar, transformações diversas e significativas na composição das cargas determinaram alterações nos métodos de transporte, nos tipos e tamanhos de navios, na forma de operação desses navios e, principalmente, nos processos de sua construção, elevando-se da etapa de artesanato gigante para o conceito de um verdadeiro processo industrial.

Navios tradicionais tiveram as suas linhas redesenhadas, para adquirir maior velocidade e eficiência operacional e novos tipos foram surgindo, em consonância com uma nova tendência de especialização: os navios químicos e petroquímicos; os petroleiros e graneleiros gigantes; os *multipurpose, full-containers* e *roll-on/roll-off.*

Durante séculos, a construção naval foi liderada pela Europa, que tinha a Grã-Bretanha como maior centro construtor nas décadas de trinta, quarenta e metade de cinqüenta, quando foi superada pelo Japão, que teria realizado, em 1956, uma produção 5,6% maior do que a do Reino-Unido, medida pelas entregas do exercício, em GRT[2].

Atualmente, parece consensual que a GRT, assim como a DWT[3], não constitui medida adequada de produção industrial de estaleiros, mas à época em que o fato ocorreu, a aparente superação da indústria naval britânica gerou fricções que se agravaram sensivelmente, à medida que a Comunidade Econômica Européia e a própria Europa Ocidental foram igualmente ultrapassadas pelo Japão, em 1963 e 1967, sempre em termos de GRT.

Então, o planejamento da produção nos estaleiros dos países industrializados se baseava, como agora, na necessidade imperiosa de manter uma Carteira de encomendas *não iniciadas* que, em 1º de janeiro de cada ano, representasse pelo menos o dobro da capacidade instalada. Toda vez que a dimensão dessa Carteira ultrapassava o dobro das entregas do exercício anterior, criava-se a expectativa de expansão da atividade de construção naval, ocorrendo o contrário se não se alcançava aquele limite mínimo.

O auge das tensões se registrou no decorrer de 1973 — antes da eclosão do primeiro choque do petróleo — quando os estaleiros japoneses acumularam encomendas equivalentes a pelo menos 5 anos de utilização de sua própria capacidade instalada e se preparavam para ampliar essa capacidade, inclusive com a implantação de estaleiros capazes de construir petroleiros de 1 milhão de DWT, visto como sua Carteira incluia encomendas de petroleiros de 500, 600 e até 700 mil DWT.

Acontece que o navio está intrinsecamente ligado a conceitos de Poder Marítimo, Estratégia Militar, Comércio Exterior e Balanço de Pagamentos. Daí que todos os países marítimos e construtores, conscientes de sua importância, suas responsabilidades e seu destino, *protegem frotas e estaleiros próprios, de forma ostensiva ou disfarçada.*

Os incentivos concedidos a armadores e estaleiros por esses países, inclusive pelo campeão da economia de mercado — os Estados Unidos — podem ser canalizados em três grandes vertentes, ou seja:

a) — subsídios diretos e indiretos para a aquisição de navios, de modo a proporcionar ao armador paridade de investimentos com os seus concorrentes de outros países;

b) — subsídios para assegurar que a operação do navio será competitiva e absorver, de forma automática, eventuais perdas não decorrentes de ineficiência empresarial;

c) — subsídios para reduzir pressões das taxações normais sobre resultados parciais, suscetíveis de reversão.

É graças à miríade de formas, mecanismos e ficções legais adotados no mundo inteiro, que armadores americanos adquirem navios a estaleiros americanos e japoneses compram navios no Japão, assim como europeus, na Europa. A Finlândia é um caso singular, porquanto vende 70% de sua produção de navios sofisticados a um só País, a Rússia.

Armadores protegidos pelas chamadas *Open Registry Flags*[4], também conhecidas como Bandeiras de Conveniência, preferem navios de segunda mão — velhos ou obsoletos, não importa — desde que baratos, de modo a reduzir os custos de capital e os riscos empresariais. Estudos técnicos realizados sob os auspícios da OCDE revelaram que, num período de 10 anos (1964-73), as perdas de navios dessas bandeiras se situaram em nível 4 a 6 vezes maior do que as perdas das frotas mercantes de países da OCDE.

Nas décadas de sessenta e setenta, a competição na venda de navios no mercado internacional, do lado da oferta, desenvolveu-se de modo preponderante em torno dos excedentes da produção da Europa Ocidental e do Japão. Até bem pouco tempo, os construtores nipônicos pareciam imbatíveis nos preços de navios grandes e simples — petroleiros e graneleiros — enquanto os europeus se especializavam na construção de navios com elevado conteúdo tecnológico.

A Coréia do Sul, que só começou a produzir em termos industriais a partir de 1974, apresenta-se com um projeto audacioso e discutível: utilizando técnica de construção japonesa e *management* americano, aparentemente pretende substituir o Japão na liderança da produção mundial, sem contar com a base de um mercado interno amplo, sólido e crescente, indispensável à garantia de continuidade operacional e à obtenção de economias de escala. A ponta-de-lança desse projeto parece ser uma guerra de preços sem quartel e sem consideração de custos.

Nesse contexto, os estaleiros brasileiros lograram obter, a partir de 1974, uma pequena fatia do mercado internacional de navios, mercê de excepcional trabalho de *marketing* e adequado apoio governamental, através da CACEX, o que permitiu a realização bianual, desde 1977, de uma das principais Feiras Marítimas Internacionais, em alternância com a mais importante delas, a da Posidônia, na Grécia. Desafortunadamente, essa articulação empresa/Estado diluiu-se de tal forma no Governo passado, que a sua reconstituição exigiria igual ou maior esforço dc que o inicial, quantiosos recursos e muita compreensão.

A experiência brasileira de exportações de navios foi tão exitosa que contribuiu para a aceitação plena do Projeto PRINASA 121, do Estaleiro Mauá, reconhecido internacionalmente como a única contribuição relevante do Brasil — e certamente latino-americana — para o desenvolvimento da tecnologia de desenho e construção de navios mercantes. Na realidade, o PRINASA foi um dos primeiros *multipurpose* do mundo, concebido a partir de uma base de transporte de carga geral, mas com flexibilidade para transportar alternativamente óleos vegetais, *containers*, cargas frigorificadas e granéis sólidos.

A marinha mercante e a construção naval dependem fortemente de incentivos e suporte dos Governos de todos os países onde essas atividades têm significação econômica, motivo por que não prescindem de apoio político permanente e igualmente forte, compreensão e boa vontade dos meios de comunicação e plena aceitação da sociedade.

O que se pretende com este estudo é precisamente contribuir para a redescoberta do modo e das condições em que pode a indústria naval brasileira retomar o caminho de uma participação significativa e crescente no sofisticado mercado internacional de exportação de navios. Não se deve perder de vista, porém, que a partir de 1980 a tonelagem da carga transportada tem caído sistematicamente, exigindo muita criatividade, muita perseverança, muita capacidade de decisão e muito apoio institucional, para competir nesse mercado.

A demanda de transporte marítimo em flashes

Não resta dúvida de que são enormes as dificuldades metodológicas para identificar, quantificar e projetar a demanda de transporte marítimo de longo curso, derivada das trocas internacionais de mercadorias, da qual deriva, por sua vez, a demanda de navios mercantes.

Essas dificuldades para dimensionar e projetar a demanda de transporte marítimo decorrem não só das variedades, complexidades e particularidades de produtos e regiões como, principalmente, dos condicionamentos e flutuações cíclicas da própria atividade.

Entre os condicionamentos, ressalta o imperativo de prévio projetamento do Comércio Exterior em conjunto e dos principais tipos de mercadorias a serem transportadas, bem como da origem e destino dessas mercadorias. Por outro lado, são complexas e indiretas as relações entre transporte marítimo e atividade econômica geral, o que dificulta o uso de projeções e coeficientes macroeconômicos.

Apesar do crescimento continuado (com exceção de 1958 e 1975) as diferenças de ritmo — flutuações cíclicas da demanda — foram numerosas e marcantes no período objeto de discussão, 1951 a 1980. A Tabela 2 sintetiza a evolução do volume das cargas transportadas, em milhões de toneladas métricas, desdobradas ano por ano, em dois grandes grupos de mercadorias: petróleo bruto e outros.

Não se ignora que a tonelada-milha é a medida que mais se aproxima da dimensão operacional dos serviços de transporte de carga. É preciso ter em conta, porém, que para muitos propósitos, inclusive relações com a atividade econômica, a tonelada métrica transportada é mais expressiva. Ademais, há evidência de que, a curto prazo, as distâncias médias — que influem na determinação da tonelada-milha — tendem a manter-se no mesmo nível, salvo na ocorrência de imprevistos.

É o caso, por exemplo, do fechamento do Canal de Suez, que durou 5 meses e 10 dias (de 1º.11.56 a 9.4.57), na primeira crise e 8 anos e 4 dias, na segunda (de 1º.6.67 a 4.6.75). Em conseqüência, o uso de rotas alternativas para o transporte do Golfo Pérsico produziu o seguinte impacto nas distâncias marítimas:

— para a Costa Leste dos Estados Unidos, aumento de 45%;
— para a Europa Ocidental, 80%;
— para o Mediterrâneo, 130%.

Tabela 1
Evolução da Carga Transportada
Em milhões de Toneladas métricas (TM)

Ano	Total	Petróleo Bruto	Outros
1950	525	225	300
51	615	255	360
52	635	285	350
53	655	295	360
54	710	320	390
55	800	350	450
56	880	390	490
57	930	420	510
58	920	440	480
59	970	480	490
1960	1.080	540	540
61	1.150	580	570
62	1.250	650	600
63	1.350	710	640
64	1.510	790	720
65	1.640	860	780
66	1.760	940	820
67	1.870	1.010	860
68	2.060	1.130	930
69	2 250	1.260	990
1970	2.545	1.422	1.122
71	2.656	1.516	1.140
72	2.864	1.648	1.216
73	3.014	1.868	1.346
74	3.250	1.810	1.440
75	3.025	1.652	1.373
76	3.309	1.838	1.471
77	3.413	1.898	1.515
78	3.551	1.949	1.602
79	3.770	2.039	1.731
1980	3.704	1.871	1.833

Fonte: United Nations Monthly Bulletin

Em 1966, antes do fechamento de Suez, passaram pelo Canal 20% da tonelagem total de petróleo transportado por via marítima e 8% das cargas secas. Todavia, o impacto das novas rotas, nas distâncias médias, ao longo do período de fechamento, não foi igual e proporcional em relação às diferentes cargas.

No transporte de carga geral, o efeito resultou quase imperceptível e nulo em relação a três dos principais granéis sólidos: grãos (principalmente trigo), bauxita/alumina e rocha fosfática. No transporte de petróleo bruto, a distância média aumentou de 50% e no de minério de ferro e carvão, o aumento foi de 25%.

Então, como agora, o movimento de transporte marítimo de minério de ferro e de carvão estava estreitamente relacionado com a produção de aço no Japão e na Europa Ocidental. Assim, o fechamento do Canal de Suez, combinado com o rápido crescimento do transporte de petróleo bruto, determinou o crescimento igualmente rápido dos níveis da demanda de serviços de transporte marítimo, em termos de tonelada-milha.

No biênio 1971-72, com a retração da produção de aço nos Estados Unidos, na Europa e no Japão, voltou a cair a demanda por serviços de transportes marítimos e os fretes declinaram – como sempre ocorre em tais casos – mas logo reagiram, alcançando, em 1973, o seu ponto mais alto nos últimos dez anos, para voltar a cair bruscamente a partir do 4º trimestre de 1974. A demanda manteve-se em nível baixo até meados de 1978, quando alcançou novo pique, voltando a declinar a partir de 1980.

A propósito das limitações e distorções da medição de serviços de transporte em termos de tonelada-milha ou de passageiro-quilômetro, cabe ponderar que a relação possível entre uma tonelada-milha de minério de ferro e uma tonelada-milha de carga frigorificada ou conteinerizada é a mesma que poderia haver entre um passageiro-quilômetro do chamado "Trem da Morte" (Estrada de Ferro Corumbá–La Paz) e outro do Expresso do Oriente.

Os efeitos depressivos do primeiro choque do petróleo, em 1973, só se fizeram sentir na demanda de transporte marítimo em 1975, quando a tonelagem de carga caiu 5%, depois de 16 anos de crescimento continuado.

A análise das séries de cargas transportadas, consubstanciada na Tabela 1, revela o seguinte comportamento evolutivo da demanda:

– a tonelagem da *carga total* transportada cresceu à taxa constante de 6,17% a.a., no período 1951-80, crescimento esse que foi assim distribuído pelos sub-períodos: 1951-60, 5,79% a.a.; 1961-70, 8,27% a.a. e 1971-80, 3,38% a.a., sempre a taxas constantes;

– as cargas de *petróleo bruto* cresceram, no mesmo período de 1951-80, à taxa constante de 6,87% a.a. e, nos sub-períodos, assim: 7,79% a.a., na década de 1951-60; 9,38% a.a., na década de 1961-70 e 2,13% a.a., na de 1971-80;

– o conjunto das *demais* cargas cresceu como segue: no período analisado (1951-80), à taxa constante de 5,58% a.a. e nos sub-períodos, a diferentes taxas, também constantes: 4,14% a.a., de 1951 a 1960; 7,04% a.a., de 1961 a 1970 e 4,85% a.a., de 1971 a 1980.

Dados relativos ao comportamento de cargas específicas, exceto petróleo bruto, só estão disponíveis a partir de 1960 e a evolução de alguns grupos importantes pode ser sintetizada assim:

Tabela 2
Evolução dos Transportes de Granéis Sólidos
Taxas de crescimento constante

Cargas transportadas	1961-70	1971-80	1974-80
Minério de ferro	9,68% a.a.	2,31% a.a.	−0,60% a.a.
Carvão	7,72% a.a.	7,18% a.a.	6,75% a.a.
Grãos	2,50% a.a.	10,05% a.a.	6,19% a.a.
Bauxita/Alumina	7,18% a.a.	3,21% a.a.	1,93% a.a.
Rocha fosfática	5,68% a.a.	3,21% a.a.	–

Fonte: Calculado para o presente estudo.

De par com o crescimento da produção industrial no conjunto dos países desenvolvidos – 3,9%, em 1978 e 4,7% em 1979 – sobreveio o 2º choque do petróleo e, em seguida, a explosão das taxas de juros internacionais.

Com a nova onda de recessão, a demanda de transporte marítimo caiu persistentemente, de 1980 a 1983, tanto em termos de carga transportada (−19%) como de toneladas-milhas (−35%), com exceção dos granéis sólidos, que experimentaram um sopro de crescimento no biênio 1981-82, graças às exportações de grãos (principalmente trigo) para a URSS e a China e de carvão-vapor, em particular para o Japão.

Após 4 anos de queda continuada, o exercício de 1984 registrou um crescimento animador da demanda de transporte marítimo (5,7% em toneladas transportadas e 3,8% em toneladas-milhas), mas não há fundados motivos para supor que se trata de uma reversão de tendência.

Evolução da Frota Mercante mundial

No contexto do crescimento e das transformações operadas pelo desenvolvimento econômico e tecnológico da navegação marítima de longo curso e em conseqüência da evolução mesma da função do transporte marítimo, a estrutura da Frota Mercante mundial assumiu, em diferentes momentos do período 1950-84, as seguintes configurações:

Tabela 3
Frota Mercante Mundial por Tipo de Navio
Em milhões de GRT – 1950-84

ANO	Petroleiros		Graneleiros		Outros		Total	
	GRT	Δ %	GRT	Δ %	GRT	Δ %	GRT	Δ %
1950	17	. . .	. . .	. . .	65	. . .	82	. . .
1960	42	147,1	. . .	. . .	88	35,4	130	58,5
1970	86	104,8	47	. . .	95	8,0	228	75,4
1980	175	103,5	110	134,0	135	42,1	420	84,2
1984	148	-15,4	128	16,4	143	5,9	419	-0,2

Fonte: Lloyd's Register of Shipping Statistical Tables

Fatos e circunstâncias distintos contribuiram para o crescimento da atividade e para as alterações introduzidas na estrutura e na operação da frota. Os petroleiros, por exemplo, aumentaram em quantidade e tamanho, não só em decorrência do crescimento sensível do

consumo de energia de petróleo e das exportações do Golfo Pérsico para os Estados Unidos e Europa, como em face do aumento das distâncias médias, resultante do fechamento do Canal de Suez, na década de 60.

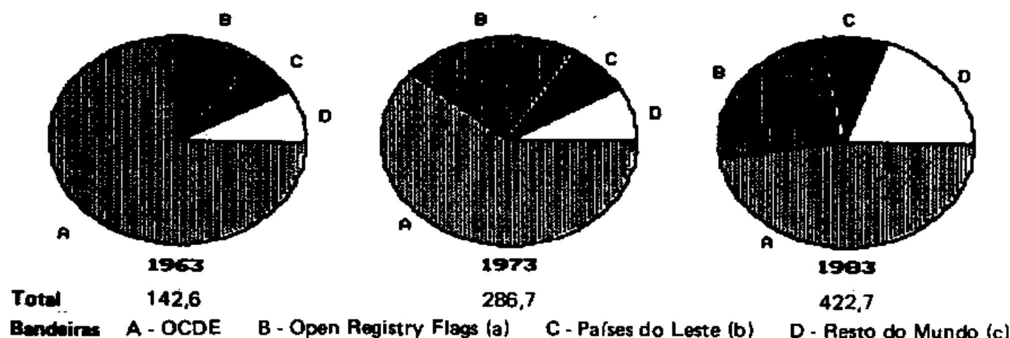
O crescimento e a importância dos graneleiros, que só aparecem nas estatísticas a partir de 1964, resultaram das exportações de grãos dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Argentina, para Japão, Europa Ocidental e Países do Leste e das exportações de minério de ferro do Brasil, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Venezuela, para Japão e Europa Ocidental e de carvão dos Estados Unidos, Europa, África do Sul e Austrália, para Japão e outros.

Os graneleiros aumentaram em quantidade e tamanho, mesmo no período crucial posterior a 1973, quando vultosas encomendas de petroleiros contratadas com estaleiros japoneses foram convertidas em graneleiros e em navios cisternas (para estocagem de petróleo) ou canceladas.

A propriedade formal da frota mundial está distribuída entre quatro grandes grupos de interesses econômicos e políticos convergentes: 1º) países da OCDE; 2º) países do Leste; 3º) países em desenvolvimento de economia de mercado, e 4º) países de *Open Registry Flags* (Bandeiras de Conveniência).

A distribuição da propriedade da Frota Mercante por esses grupos pode ser assim resumida:

Gráfico B
Propriedade da Frota Mercante Mundial
Em milhões de GRT



Fonte: Lloyd's Register of Shipping Statistical Tables.

a) — Libéria, Panamá, Bahamas (a partir de 1976), Chipre, Líbano e Singapura (até 1980) e Oman.
b) — URSS, Polônia, Romania, RDA, Albania, Bulgaria, Hungria e Tchecoslováquia.
c) — Inclui os países em desenvolvimento (Argentina, Brasil, Coréia do Sul e outros) devido a dificuldades de classificação.

A Bandeira da OCDE vem perdendo posição, no que concerne a sua participação relativa na frota mundial, não só em favor das Bandeiras de Conveniência, mas também em favor das frotas dos países em desenvolvimento.

Não se desconhecem as limitações da GRT como medida de capacidade de transporte de navios, mas estatísticas completas em DWT só estão disponíveis a partir de 1970, por isso que análises abrangendo períodos anteriores têm que se basear em GRT.

A evolução da Frota Mercante mundial no período 1950-84 constitui o objeto da Tabela 6, por onde se observa que a capacidade de transporte cresceu persistentemente, tanto no total como nos segmentos que compõem o conjunto, exceto no que se refere à

frota de petroleiros, que sofreu uma queda de 27 milhões de GRT (−15,4%), entre 1980 e 1984.

Tabela 4
Evolução da Frota Mercante Mundial
Navios de 100 ou mais GRT
Em milhões de GRT

Ano	Total	Petroleiros	Graneleiros	Outros
1950	82	17	...	65
1951	84	18	...	66
1952	87	20	...	67
1953	90	22	...	68
1954	94	25	...	69
1955	97	26	...	71
1956	102	28	...	74
1957	107	30	...	77
1958	114	33	...	81
1959	122	38	...	84
1960	130	42	...	88
1961	136	44	...	92
1962	140	45	...	95
1963	146	47	...	99
1964	153	50	17	86
1965	160	55	19	86
1966	171	60	23	88
1967	182	64	29	89
1968	194	69	35	90
1969	212	77	42	93
1970	228	86	47	95
1971	247	96	54	97
1972	268	105	63	100
1973	290	115	73	102
1974	310	129	79	102
1975	342	150	85	107
1976	372	168	92	112
1977	394	174	101	119
1978	406	175	107	124
1979	413	174	108	131
1980	420	175	109	135
1981	421	172	113	136
1982	425	167	119	139
1983	422	157	124	141
1984	419	148	128	143

Fonte: Lloyd's Register of Shipping Statiscal Tables

Quando se observa, porém, que no mesmo período houve demolição de 93,5 milhões de DWT (cerca de 60 milhões de GRT) de petroleiros e combinados, conforme assinala "Platou Reporter"[5], pode-se avaliar a magnitude da nova tonelagem de petroleiros incorporada nesse período. Essas incorporações explicam, em parte, por que os petroleiros em *lay-up* se elevaram de pouco mais de 7 milhões de DWT, em fins de 1980, para o nível atual de 55 milhões, tendo chegado a alcançar 75 milhões em 1983, segundo Eggar Forrester[6].

A análise da Tabela 4 revela que a capacidade da Frota Mercante cresceu às seguintes taxas anuais constantes: de 1951 a 1980 – frota total, 5,51% a.a.; petroleiros, 7,88% a.a. e outros, 2,41% a.a.; no sub-período 1951-60 – frota total, 4,46% a.a.; petroleiros, 8,84% a.a. e outros, 2,92% a.a.; no sub-período 1961-70 – frota total, 5,26% a.a.; petroleiros, 6,96% a.a. e outros, 0,32% a.a. e no sub-período 1971-80 – frota total, 5,45% a.a.; petroleiros, 6,19% a.a.; graneleiros, 7,28% a.a. e outros, 3,36% a.a. Até 1963, os graneleiros estavam englobados no grupo "outros".

A simples comparação das taxas de crescimento constante da carga transportada com as taxas de evolução da frota mercante confirma que, nas décadas de 50 e 60, a demanda moveu-se sempre à frente da oferta, invertendo a posição na década de 70 (a partir da segunda metade), tendência que se acentuou no começo da década de 80. Senão, vejamo-lo:

Tabela 5
Comparação do Crescimento das Cargas e da Frota
Taxas de crescimento constante

Período e sub-períodos	Carga transportada % a.a.	Frota Mercante % a.a.
1951-80	6,17	5,51
1951-60	5,79	4,46
1961-70	8,27	5,26
1971-80	3,38	5,45
1974-84	1,89	4,39

Fonte: Calculado para o presente estudo.

Do mesmo modo que as distâncias médias e, em conseqüência, os serviços de transporte marítimo (toneladas-milhas) aumentaram quase instantaneamente com o fechamento do Canal de Suez, em 1967, a sua reabertura em 1975 produziu efeito inverso, embora com menor intensidade.

A comparação por tipo de carga e de navio é bem mais complexa e eventuais diferenças de estatísticas e de conceitos poderiam afetar a sua validade, por isso que se omitiu essa parte.

Caberia agora uma comparação sucinta da participação da OCDE e dos 18 países que detêm maior participação individual na propriedade formal da Frota Mercante, comparando-se a posição de 1973 com a de 1984 (Ver tabela 6).

Observa-se que, apesar de ter crescido 32,9 milhões de DWT (+ 12%) a Bandeira da OCDE declinou, nesse período, 16,3% na sua participação relativa, graças às perdas absolutas e relativas do Reino-Unido (–27,4%), dos Estados Unidos (–48,9%), da Alemanha Ocidental (–21,5%) e de outros.

Tabela 6
Frota Mercante Mundial por Países
Posição em 1973 e 1984
Em milhões de DWT

	1984		1973		Δ
	DWT	%	DWT	%	%
Total mundial	683,3	100,0	447,5	100,0	
1. Países da OCDE	306,1	44,8	273,2	51,1	12,0
1.1 Japão	64,6	9,5	58,6	13,1	10,2
1.2 Grécia	62,2	9,1	31,4	7,0	98,1
1.3 Noruega	30,6	4,5	7,3	1,6	319,2
1.4 U.S.A.	29,1	4,3	40,1	– 9,0	–27,4
1.5 Reino Unido	24,1	3,5	47,2	–10,6	–48,9
1.6 França	15,0	2,2	13,3	3,0	12,8
1.7 Itália	14,9	2,2	13,2	3,0	12,9
1.8 Espanha	12,1	1,8	7,1	1,5	70,4
1.9 Alemanha Ocidental	9,5	1,3	12,1	2,7	–21,5
Resto da OCDE	44,0	6,4	42,9	9,6	2,6
2. Outros Países	377,2	55,2	174,3	38,9	116,4
2.1 Libéria	121,4	17,8	92,4	20,7	31,4
2.2 Panamá	62,1	9,1	15,2	3,4	308,6
2.3 USSR	27,9	4,1	18,0	4,0	55,0
2.4 China	14,2	2,1	2,1	0,5	576,2
2.5 Chipre	11,8	1,7	4,3	0,9	174,4
2.6 Coreia do Sul	11,2	1,6	1,6	0,3	600,0
2.7 Singapura	11,0	1,6	3,0	0,7	266,7
2.8 Índia	10,4	1,5	4,6	1,0	126,1
2.9 Brasil	9,4	1,4	3,0	0,7	213,3
Resto do Mundo	97,8	14,3	30,1	6,7	224,9

Fonte: Maritime Transport — OCDE, Paris, 1974 e 1985

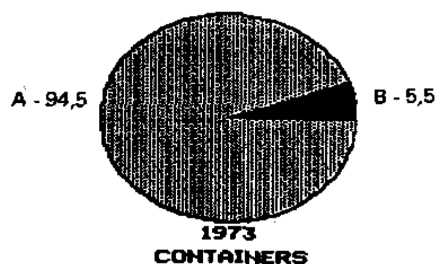
Essas perdas foram provenientes de transferências para a Bandeira de Conveniência e, em particular, para Panamá, Libéria e Chipre, que tiveram, em conjunto, um acréscimo de 86,0 milhões de DWT, atraindo navios de outras bandeiras.

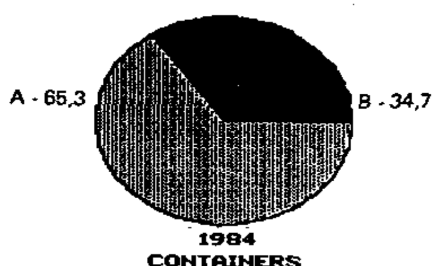
No âmbito da OCDE, a Grécia se beneficiou com a transferência de 31,4 milhões de DWT (+ 98%), provenientes de outras bandeiras, graças às facilidades oferecidas. A Noruega obteve um crescimento de 23,3 milhões de DWT (+ 319%), elevando-se da 8ª para a 3ª posição na OCDE e 4ª, na frota mundial.

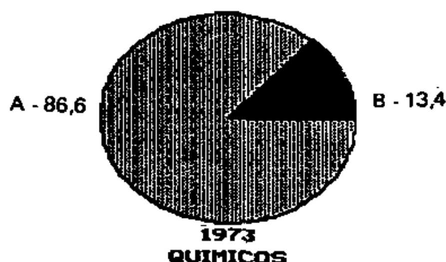
No grupo de "outros países", experimentaram taxas de crescimento expressivas, tanto em termos absolutos como relativos, China, Coréia do Sul e Índia. A URSS teve um aumento absoluto de 9,9 milhões de DWT (+ 35,5%), deslocando-se do 4º para o 5º lugar. A sua participação relativa aumentou apenas de 4,0% para 4,1%. A frota do Brasil aumentou em 6,4 milhões de DWT (+ 225%), colocando-se em 18º lugar, mas há indicações de que já foi ultrapassada pela de Hong Kong, com mais de 10 milhões de DWT.

Apesar dessa perda de posição relativa, a Bandeira da OCDE constitui-se no fator de renovação e modernização da navegação de longo curso,como se pode deduzir de sua participação nos navios pioneiros e sofisticados, consoante gráfico a seguir.

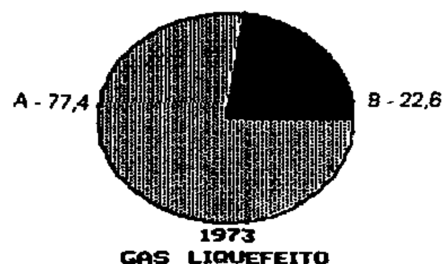
Gráfico C
Participação da Bandeira da OCDE na modernização da frota mundial



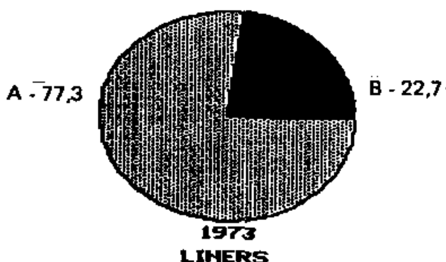


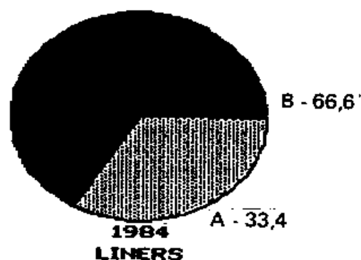






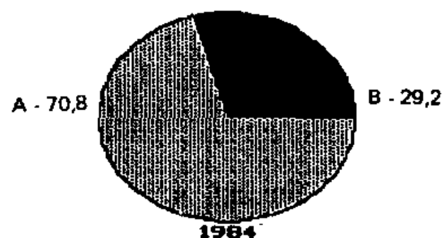






...

1973



A - Bandeiras da OCDE
B - Outras Bandeiras

Fonte: Maritime Transport 1984 — OCDE, Paris — 1985

Os que absorveram com maior rapidez o *know-how* operacional dos porta-*containers* foram armadores dos Países em Desenvolvimento (16,6%), das Bandeiras de Conveniência (10%) e dos Países do Leste (3,6%).

O *know-how* da operação dos LPG e LNG, bem como dos navios químicos também foi absorvido pelos Países em Desenvolvimento (16,9% e 13,7%), pelas Bandeiras de Conveniência (23,2% e 31,4%) e, em menor grau, pelos Países do Leste (2,0% e 0,2%). Já o *know-how* dos "ferriers and passenger" foi transferido em nível praticamente igual para os Países do Leste (9,7%), Países em Desenvolvimento (8%) e Bandeiras de Conveniência (9,6%).

A base das Bandeiras de Conveniência continua a ser os petroleiros, graneleiros e navios combinados, mas há sinais evidentes de um certo grau de modernização e sofisticação operacional nos navios desse grupo.

Teria sido ilusão supor que a competição do transporte marítimo internacional se trava em uma faixa imaginária onde as forças do mercado se encontram para determinar os preços de equilíbrio. Na realidade, expoentes mundiais da economia de mercado concedem subsídios diretos e indiretos, visíveis ou disfarçados, para aquisição, operação e reparo de navios, sempre que necessário e conveniente[7].

Ainda recentemente, preocupado com as relações entre os diferentes membros da OCDE e destes com terceiros, promoveu o Comitê de Transporte Marítimo daquela Organização um inventário das diferentes modalidades de taxações e assistência fiscal à armação de cada país, identificando nada menos de 24 especificações, com variadas nuances na aplicação em diferentes países, a maioria relacionada com os cálculos de depreciação, para efeitos fiscais.

Há verdadeiras jóias de ficção e desinibição, como é o caso da permissão para depreciação de um navio antes do seu lançamento, ou depois deste, mas antes da entrega ao armador e, pois, do início de operação. Só no que toca a depreciação, que parece uma coisa tão simples, há 10 tipos de especificações, sujeitas a aplicações variadas e imaginosas.

A participação relativa das Bandeiras da OCDE declinou de forma significativa nos últimos 20 anos, caindo de 75,7% para 47%do total. (Ver Tabela 6). Muitodesse declínio se deve à transferência, para as Bandeiras de Conveniência, de navios simples e velhos, usados no transporte de cargas pobres, mas o Gráfico C mostra que também foi expressiva a perda de participação no transporte de cargas nobres. Mantem-se, porém, o controle do transporte marítimo do Comércio Exterior dos países da OCDE por meio das suas próprias Bandeiras, conforme se deduz dos seguintes dados:

a) países cuja Bandeira é utilizada no comércio da OCDE, em nível superior a 71%: Reino-Unido, Canadá, Suécia e Finlândia;

b) países cuja Bandeira é usada de 50% a 70% em transporte no comércio da OCDE: Estados Unidos, França, Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Espanha, Grécia e Holanda;

c) países cuja frota de *containers* é empregada de 60% a 70% do tempo em transporte de membros da OCDE: Estados Unidos, Bélgica e Holanda.

Ademais, há países que se preocupam com o controle efetivo do transporte de seu comércio por meio das próprias frotas, como é o caso dos seguintes: Canadá, 52%; Finlândia, 49%; Holanda, 48%; Espanha, 46% e Grécia, 45%. Os Estados Unidos se concentra no filé da navegação de longo curso — o transporte de *containers* — carregando em seus próprios navios 30% do seu comércio.

Mas a grande onda da navegação marítima de longo curso, nos últimos dois anos, é o surgimento do *"Round-the-world services"*, que parece ter vindo para ficar e consiste, na essência, de uma tentativa de aplicação dos fundamentos da economia de escala aos navios de *"full-containers"*, operando com exclusividade em portos estratégicos, mediante auxílio na captação de cargas em portos menores, através de "feeder system". As duas maiores compa-

nhias de navegação marítima — United States Line e Evergreeen Marine Corporation — estão operando experimentalmente o novo modelo há 2 anos, com pequenas variações conceituais. A primeira usando 10 navios e 12 portos principais e a segunda, 22 navios e 30 portos. A ordem é *jont-venture*.

Em 1983, uma empresa obteve aprovação da SUNAMAM e implantou um projeto pioneiro de "feeder system", que incluia entre os seus objetivos a captação de cargas conteinerizadas em portos brasileiros de menor movimento, para transferência nos Portos de Santos ou Rio, com destino aos portos principais de outros países. Até agora, porém, a componente principal do sistema "Round-the-world services" ainda não opera no Brasil.

A Indústria Naval no mundo

A construção naval é uma indústria de bens de capital sob encomenda, de relativa complexidade tecnológica e ciclo produtivo longo (em torno de 2 anos), que absorve grandes quantidades de mão-de-obra especializada, materiais e equipamentos de alta qualidade, tudo sujeito a controles sofisticados.

Na definição de Ary Biolcchini[8], o "navio compõe-se de uma grande estrutura de aço, de formato especial, calculada para resistir aos esforços provocados pelo mar e pelas cargas que transporta, e navegar economicamente com segurança entre os portos", devendo "possuir os meios de locomoção, governo, segurança, alojamento para a tripulação e vida própria, completamente independentes das fontes externas". Em suma, é uma estrutura móvel e flutuante, dotada dos equipamentos e sistemas requeridos para operar com eficiência.

A revolução tecnológica da construção naval começou praticamente durante a 2ª Guerra Mundial, com o esforço de guerra dos Estados Unidos, mediante a aplicação, em estaleiros navais, do método de linhas de produção, utilizado na moderna indústria de transformação. O primeiro produto dessa experiência pioneira foi a série de navios do tipo "Liberty", que desempenhou importante papel não só durante o conflito como na década seguinte.

Após o fim da Segunda Guerra, e através de longo processo de intercâmbio, especialistas americanos transferiram a experiência ao Japão, que aperfeiçoou o processo de produção continuamente, até alcançar o estágio superior em que se encontra. L.D.Chirillo e R.D.Chirillo[9] atribuem o sucesso dessa exitosa experiência a quatro homens destacados: Henry Kaiser, Elmer Hann, Edwards Deming e Hisashi Shinto.

Esse extraordinário progresso nos métodos de produção, principalmente a padronização de partes e componentes e o acabamento avançado, levou à redução do tempo de permanência do casco no dique ou carreira, da faixa de 180 para 60 a 75 dias, reduzindo-se igualmente o tempo de trabalho no cais de acabamento e possibilitando a construção simultânea de dois ou mais navios.

Em suma, aumentou-se a produtividade e, indiretamente, a capacidade instalada, sem necessidade da adição de investimentos proporcionais aos benefícios. Aumentou também a necessidade de maior rigor técnico na elaboração do projeto executivo e no planejamento das compras.

Ademais, novos navios foram criados e recriados — *liners*, químicos, petroquímicos, porta-*containers*, *roll-on/roll-off* — e soluções foram inventadas para aumentar a velocidade de serviço e reduzir os custos unitários: automação, terminais marítimos, retro-porto e outras.

A crise sem precedentes que aindústria naval mundial atravessa coincide com um momento de grande inquietação no campo da criatividade e renovação dos métodos e processos na construção naval, seja no projetamento (CAD/CAM), na construção (robótica) ou na operação (automação) dos navios.

A questão a resolver é a existência de uma capacidade instalada mundial notoriamente superior à demanda, porque estimada no mínimo global de 20 milhões de CGRT, mesmo após as reduções havidas na Europa Ocidental e no Japão. Nos últimos 6 anos (1979/84), a média anual de utilização dessa capacidade reduzida se situou em torno de 13,6 milhões de CGRT ou sejam, 68,8% do total (Ver Maria Regina B. Oliveira[11]).

·Não se pode olvidar que pelo menos 30% da frota mundial (cerca de 125 milhões de GRT) já ultrapassaram a faixa dos 15 anos de idade e 50% do total (209 milhões de GRT) completaram 10 anos, tudo fazendo crer a possibilidade de uma grande pressão de sucateamento e construção simultânea nos próximos anos.

Os construtores europeus atribuem esse descompasso entre a oferta e a demanda mundiais de navios a equívocos nas predições dos construtores japoneses, em relação à expectativa da demanda, conforme evidencia o "Rapport du Conseil d'Administration" de 1974[12] apresentado à Assembléia Geral dos construtores franceses, em 29.6.75:

> "Cette politique de surinvestissements irrésistiblement poursuivie par les groupes japonais a fini par créer une surcapacité de production d'une gravité exceptionnelle; pourtant les constructeurs européens avaient particulièrement attiré l'attention de leurs partenairs sur l'importance démesurée des installations prévues dans les programmes lancés depuis 1970; ces programmes, essentiellement axés sur l'augmentation des moyens de production de grands navires, étaient fondés sur une estimation trop optimiste de la demande à venir de tonnage neuf par les experts nippons, estimation que les experts européens avaient contestée."
>
> O relatório continua assinalando que, na construção naval japonesa "51 établissements constructeurs de grand et moyen tonnages, actuellement en service, alors que 25 seulement existaient en 1957, c'est-à-dire à l'époque qui a précédé la mise en route des grands programmes d'investissements."
>
> "En quinze ans, la production des chantiers japonais a été multipliée par dix et leur part dans le monde est passée de 22% à plus de 50%. C'est essentiellement cette expansion, et en particulier la création au Japon de chantiers nouveaux, qui a eu pour effet de porter la capacité de production mondiale à un niveau supérieur à celui que l'on pouvait raisonnablement escompter dans les années à venir pour la demande moyenne annuelle de tonnage neuf."
>
> "L'expansion japonaise s'est presque exclusivement faite au détriment des constructeurs de l'Ouest Européen, puisque, dans le reste du monde, le pourcentage de la production est resté pratiquement inchangé."

Essa tensão acentua a competição predatória, na qual já se inscreveu a Coréia do Sul e estão chegando a China e a Província de Taiwan. Isso significa também ajudas governamentais cada vez maiores e mais sofisticadas. Note-se que, em 1974 — época de lançamento, no Brasil, do 2º Programa de Construção Naval — a Coreia do Sul estava começando uma atividade incipiente no Setor e, graças ao decidido apoio do Governo coreano, é hoje o principal competidor da indústria naval japonesa.

A propósito de distorções nos preços internacionais de navios, vale a pena repassar o trecho abaixo, do Relatório anual de 1979 dos construtores franceses, à sua Assembléia Geral[12]:

> "Nous avons vu aussi qu'en raison de la baisse du cours du yen par rapport au dollar et de celle du dollar par rapport à la plupart des monnaies européennes et notamment du franc, les écarts dús à ces seules variations de parité monétaire entre les prix japonais et les prix européens peuvent dépasser 35%. Il en est resulté qu'à plusiers reprises, les chantiers français se sont trouvés confrontés à une différence telle entre leurs côuts de construction el les prix de vente imposés sur

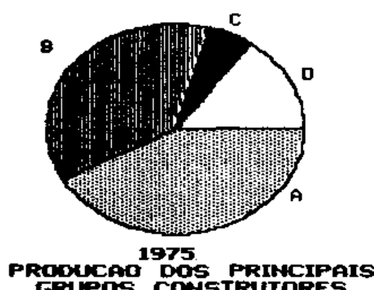
le marché — en parculier dans le cas de concurrence avec des pays d'Asie ou du bloc socialiste décidés à s'attribuer à n'importe quel prix une commande jugée prioritaire —..."

O conflito de interesses entre construtores da Europa Ocidental, associados da AWES[10] e construtores do Japão, associados da SAJ[10], parece vir desde 1956 (primeiro fechamento do Canal de Suez), quando as entregas de navios japoneses alcançaram 1,5 milhão de GRT, ultrapassando por primeira vez o líder Reino-Unido, que entregou apenas 1,4 milhão.

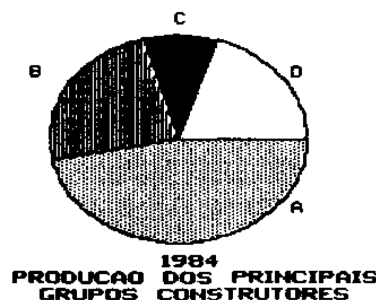
Hoje se sabe que a GRT não é medida adequada de produção industrial, como se pode ver em estudo de Maria Regina B. Oliveira[11], sobre a aplicação da CGRT ao caso do Brasil. É bem provável que os construtores britânicos não tenham sido ultrapassados precisamente naquele ano, mas a sua posição continuou a declinar.

Note-se que os construtores franceses também usam a CGRT como medida de produção desde 1980, aplicando-a retroativamente aos dados disponíveis a partir de 1975. Com base em seus relatórios anuais[12], construimos a tabela abaixo, que enseja uma comparação da posição dos principais grupos construtores, em 1975 e 1984:

Gráfico D
Participação na produção dos principais grupos construtores
Posição em 1975 e em 1984
Em milhões de CGRT



VARIAÇÃO ENTRE A PRODUÇÃO DE 1975 E A DE 1984	Δ%
TOTAL MUNDIAL:	−30,3
A — JAPÃO	−22,3
B — AWES (a)	−55,4
C — GRUPO DOS 3 (b)	21,8
D — RESTO DO MUNDO:	6,6



Fonte: Chambre Syndicale des Constructeurs de Navires et Machines Marines — Relatórios de 1975 e 1984.
a) — Association of West European Shipbuilders.
b) — Coréia do Sul, Estados Unidos e Brasil — únicos países construtores incluídos entre os 15 maiores do mundo, cujos estaleiros não estão associados a AWES ou SAJ.

A Tabela 7 desagrega a participação dos 13 construtores mundiais que realizaram maior produção no período de 10 anos, de 1975 a 1984, analisando o desempenho de cada um, ano a ano.

Tabela 7
Evolução da produção dos principais construtores
Período: 1975-1984
Em milhões de CGRT

	1984	1983	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1975
Total Mundial	14.403	13.552	14.588	13.439	12.635	14.077	16.546	21.181	20.660
1. Japão SAJ (a)	6.694	4.908	5.811	5.596	5.207	4.975	6.120	8.358	8.620
2. AWES (b)	3.483	4.375	4.285	4.519	3.932	5.108	5.833	7.654	7.810
2.1. CEE	2.268	2.686	2.524	2.724	2.433	2.980	3.530	4.375	4.760
Alemanha	654	811	757	860	596	661	1.029	1.365	. . .
França	359	357	353	463	268	492	431	609	. . .
Dinamarca	387	338	329	346	382	351	363	496	. . .
Grã-Bretanha	297	319	394	243	459	579	718	783	. . .
Holanda	245	416	390	339	249	505	514	556	. . .
2.2	1.215	1.689	1.761	1.795	1.499	2.128	2.303	3.279	3.050
Finlândia	455	503	443	453	372	337	401	413	. . .
Espanha	359	489	587	563	445	614	727	1.176	. . .
Suécia	231	294	255	428	330	429	590	916	. . .
Noruega	155	278	445	344	317	662	531	701	. . .
3. Grupo 3 (c)	1.377	1.596	1.631	1.327	1.388	1.592	1.363	1.457	1.180
C. do Sul	1.069	986	880	466	446	450	505	517	. . .
EUA	100	434	402	441	528	780	618	679	. . .
Brasil	208	176	349	420	414	362	240	261	. . .
4. Resto do Mundo (d)	2.849	2.673	2.861	1.997	2.108	2.402	3.230	3.712	3.050

Fonte: Chambre Syndicale des Construtuers de Navires et Machines Marines — Relatórios de 1979 a 1984.
(. . .) Dados desconhecidos
a) SAJ — Shipbuilders' Association of Japan.
b) AWES (Association of West European Shipbuilders) — Inclui as entregas de todos os construtores filiados à AWES, dos quais os 9 países relacionados nos sub-grupos 2.1 e 2.2 são apenas os principais. O mesmo ocorre em relação aos sub-totais 2.1. e 2.2
c) Grupo dos 3 principais construtores navais do mundo não filiados à AWES ou à SAJ.
d) Entregas dos navios não compreendidos nos 3 grupos acima.

Por aí se vê que a posição dos construtores japoneses continua a melhorar no conjunto, apesar da crise internacional, enquanto a dos construtores europeus continua se deteriorando. O Brasil é o 13º na média anual de produção e na maioria dos anos, exceto em dois deles (1980 e 1981), em que alcançou a 7ª e 8ª posições, graças à recuperação parcial do atraso das encomendas do Segundo Plano de Construção Naval (2º PCN).

A análise detalhada da evolução da Frota Mercante (Tabela 6) induz à conclusão de que a perda de posição dos armadores e a perda de posição dos estaleiros europeus estão de alguma forma interligadas.

Os países com excesso de capacidade instalada enfrentaram a crise em articulação e com apoio dos respectivos governos, adotando, porém, soluções diferentes. No Japão, reduziu-se substancialmente a mão-de-obra no setor, seja pela transferência para outras atividades sob controle dos construtores navais, seja mediante diversificação da produção dos estaleiros. As encomendas de *off-shore*, por exemplo, foram distribuídas entre estes. Nos Estados Unidos, Canadá, Reino-Unido, Suécia e Alemanha Ocidental, a falta de encomendas da Marinha Mercante foi compensada por encomendas militares.

A preocupação de assegurar uma competição *fair* por novas encomendas, entre construtores ligados à OCDE, deu lugar à negociação de um Acordo de Condições básicas, iniciada em 1965, que teria sido assinado em 1974 e acaba de ser revisto.

Em harmonia com esse Acordo, as condições de venda de navios, entre os membros da OCDE, não podem ultrapassar os seguintes limites: percentual do crédito sobre o valor do navio: 80%; prazo total, 8,5 anos e taxa de juros: mínimo de 8,0% a.a. As exportações para países em desenvolvimento podem ser feitas em condições mais brandas.

À simples suposição de que construtores brasileiros poderiam eventualmente oferecer melhores condições de exportação — o que, na prática, não tem como se tornar efetivo — reagiram os construtores franceses com incontida indignação, conforme se deduz da imprecação dirigida ao Fundo Monetário Internacional, em seu Relatório Anual de 1982[12], nos seguintes termos:

> "On relève aussi des financements attrayants dans des pays qui, n'étant pas membres de l'OCDE, ne sont pas tenus de respecter les termes de l'Arrangement. Ainsi on note, pour la construction navale au Brèsil, des offres de crédit à 90% de quotité, 7,5% d'intérêt sur une durée de 10 ans."
>
> "A cet égard il semble curieux que le Fonds Monétaire International avec lequel le Brèsil a négocié un plan de reechelonnement de ses dettes, ne se soint pas opposé à un tel schéma et ait, en agissant ainsi, implicitement retenu un secteurs aussi en crise que la construction navale comme activité motrice du réequilibrage des échanges de ce pays."

A Saga da Indústria Naval Brasileira

A pré-história da construção de navios de madeira, mistos e de ferro, no Brasil, remonta aos idos do descobrimento e se desdobra pelos séculos XVI, XVII e XVIII, até alcançar a experiência pioneira e quase visionária de Mauá, na metade do século XIX.

Mas a história da moderna indústria naval brasileira, tal como existe hoje, é o produto ampliado, melhorado e atualizado da Meta 28 do Programa de Metas (1956-61) do Governo Juscelino Kubistchek.

A concepção original do Projeto da Meta 28, que continua válida, era ambiciosa, criativa, abrangente e operacional, tendo sido consagrada pela vontade soberana do Congresso Nacional, na forma da Lei nº 3.381, de 24.4.58, votada com surpreendente rapidez para os padrões da época.

Contemporâneo de uma década dominada pelas idéias generosas de Schumpeter, Keynes e Weber, o Projeto conferia nobreza ao investimento criativo, atribuía competência e credibilidade ao Estado Democrático como agente de mudanças equilibradas e previa, desde logo, todos os instrumentos e mecanismos indispensáveis à construção de um modelo compreensivo e coerente para a concretização dos objetivos e a operação do sistema.

De fato, através da Lei 3.381, se construiu esse modelo, instituindo-se:

— o Fundo de Marinha Mercante (FMM), de natureza contábil, vale dizer, sem o aparato de estrutura administrativa própria, com a função principal de alavancagem de recursos de terceiros, posto que, lucidamente, não se poderia supor bastassem os parcos recursos pró-

prios de que fora dotado para intento tão grandioso (não tendo o FMM personalidade jurídica, supõe-se que não pode assumir validamente obrigações);

— a Taxa de Renovação de Marinha Mercante (TRMM), um tanto esdrúxula do ponto de vista conceitual, com o objetivo de suprir deficiências de geração de receitas e corrigir distorções dos efeitos inflacionários, tanto na estrutura patrimonial (não havia como atualizar investimentos fixos sem ter que pagar impostos indevidos) como na fixação de tarifas (depreciação insuficiente por força de investimentos sub-estimados) e na taxação de resultados irreais (não podendo ser apropriados os custos reais, os lucros contábeis resultavam inflados);

— o Preço Internacional (PI), a ser cobrado dos armadores nacionais, de modo a propiciar-lhes paridade de investimentos com os competidores estrangeiros;

— o Preço Nacional (PN), devido ao estaleiro construtor e sujeito não só às condições e contingências da realidade local, como às restrições da política setorial;

— o "Prêmio" (Pr = PN — PI), denominação inadequada do subsídio indireto atribuído ao armador, mas pago diretamente ao estaleiro, a cargo do FMM e a título de ressarcimento de custos não repassados no "Preço Internacional" (a denominação foi corrigida pelo Decreto-lei nº 1.142, de 30.12.70, que estabeleceu a obrigatoriedade de sua cobertura com recursos aplicáveis a fundo perdido).

Projetada inicialmente com o propósito de viabilizar a instalação de capacidade para construir 160.000 DWT/ano, que se supunha suficiente para absorver a demanda interna, a Meta 28 ensejou a aprovação dos seguintes projetos de ampliação, modernização e instalação de estaleiros: Mauá e Ishikawajima (novo), em 1958; Emaq, Verolme (novo), Só e Caneco, em 1959, além de outros seis menores.

Afim de viabilizar o início do funcionamento dos projetos aprovados, autorizou o Governo a contratação de encomenda de 17 embarcações, com uma capacidade de transporte da ordem de 75 mil DWT, distribuídas entre os estaleiros aprovados.

A Meta 28 foi concebida e implantada no GEICON — Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval[13] sob a orientação do Conselho de Desenvolvimento, que exercia funções de coordenação interministerial. No Governo Jânio Quadros, transferiu-se para a Presidência da República, com o GEIN — Grupo Executivo da Indústria Naval[14] e no Governo Parlamentarista, acabou no Ministério da Viação e Obras Públicas, hoje Ministério dos Transportes.

À maneira do que ocorre com a Maritime Administration, nos Estados Unidos, a gestão da Meta 28 foi entregue à Comissão de Marinha Mercante — CMM, que depois se transformou em Superintendência Nacional de Marinha Mercante — SUNAMAM. A diferença de enfoque reside no fato de que a Maritime Administration (entidade autônoma assemelhada às nossas autarquias) está subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio daquele País.

Aparentemente, as diferenças de objetivos, propósitos e métodos não estimularam o estabelecimento de uma relação complementar entre o sujeito da Meta 28 — a indústria naval e seu gestor maior, o Ministério dos Transportes. A convivência foi preservada graças ao *charme* de um dos instrumentos do modelo — o Fundo de Marinha Mercante.

Ainda não havia sido entregue o primeiro navio construído como parte da Meta 28 e já o Governo sentia necessidade de proteger a Marinha Mercante Nacional, estabelecendo, através do Decreto nº 47.225, de 12.11.59, reserva de mercado em favor da Bandeira Brasileira, para o transporte de mercadorias favorecidas com incentivos governamentais na navegação de longo curso. Essa reserva de mercado seria mais tarde ampliada e fortalecida, mediante os Decretos-leis nºs 666 e 687, de 2.7.69 e 18.7.69.

Com essa medida, o modelo para o mercado interno se tornou quase completo, exceto em relação à indústria naval, que fez investimentos vultosos sem proteção alguma e assim continua até hoje. A partir daí, foram introduzidos ajustamentos e melhorias para dinamizar

e atualizar o modelo, mas sem alterar-lhe a substância, até 1980, com o advento do Decreto-lei nº 1.801, de 18.8.80, que desarticulou o modelo e desestabilizou o Setor, inclusive escamoteando o papel da Indústria Naval como sujeito da Meta 28 e, pois, da legislação pertinente.

A circunstância de não se haver criado, desde logo, um modelo paralelo, destinado a viabilizar as exportações, pode ser interpretada como indicação de que então não se considerava essa hipótese viável ou não se lhe atribuía prioridade.

Dispor de um modelo não significa, contudo, ter uma Plítica Setorial e, por isso, antes de entregar o primeiro navio construído em estaleiro nacional, foram os empresários surpreendidos pela importação, em 1960, de 14 navios da Polônia, com 104.000 DWT e 4 da Finlândia, com 24.400.

Magda Torres assinala[15] que, no Governo Kubistcheck, se importara mais navios do que as encomendas contratadas com os estaleiros nacionais, ampliados ou implantados com incentivos do mesmo Governo. Logo que se instalou o Governo do Sr. Jânio Quadros, em 1961, e se anunciou a visita do Marechal Tito, começaram as articulações visando à preparação de um pacote de novas importações de navios, agora da Iugoslávia.

Antes de passar o Governo, em março de 1967, Castelo Branco ter-se-ia negado a autorizar a efetivação da importação, da Polônia, de 10 *liners* de 12.000 DWT, cada, encomenda essa que só foi efetuada no Governo Costa e Silva, em 1967, mediante prévia encomenda, aos estaleiros nacionais, de 24 *liners* iguais, além de 11 cargueiros *multi-deck* de 7.100 DWT.

A década de 1960 foi pontilhada de crises – a de 62, a de 64 e a de 66 – que só se amenizaram a partir de 1967, todas elas gravitando em torno dos mesmos problemas: falta de continuidade e insuficiência de recursos para encomendas locais; resistência à padronização de peças e componentes utilizados na construção naval; importações de navios financiados; pressão dos custos financeiros e dos custos dos insumos nacionais sobre os custos totais e os preços dos navios construídos no País; falta de definições e ausência de uma Política Setorial coerente e duradoura.

Nada foi simples nem fácil na implantação da Meta 28. Magda Torres pesquisou e analisou tudo com rigor, profundidade, boa técnica e refinada elegância feminina, em sua tese de mestrado recentemente aprovada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro[15], colhendo esse impressionante depoimento de Aniceto Cruz Santos:

> "É uma luta tão grande que eu cheguei à conclusão que nós não tínhamos capacidade para enfrentar isso. Seria uma causa perdida... Então, o que nós fizemos foi o seguinte: para cada navio que se quisesse importar, deveria ser feita uma encomenda no Brasil. Isso é um fracasso nosso, mas o direito aduaneiro sobre o navio é uma coisa mínima – 6% ou 7%, atualmente. Nós nunca conseguimos mexer nisso".

Remanescendo, em 1969, os resíduos das crises anteriores, principalmente insuficiência de recursos e falta de continuidade, propôs o Ministro dos Transportes ao Presidente da República, em Exposição de Motivos de 6.3.70[16], a realização de estudo sobre a "problemática atual das indústrias de construção e reparos navais", ensejando assim a criação de Grupo de Trabalho Interministerial, nos termos do Decreto nº 66.432, de 10.4.70, sob a supervisão do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.

Com base no Relatório Final desse Grupo de Trabalho, foi elaborado o Programa de Construção Naval 1971/75[17], conhecido como 1º PCN. Na elaboração desse programa, foram considerados, em conjunto, todos os aspectos relacionados com o Setor e, especificamente, a Política de Comércio Exterior do País, as necessidades de reaparelhamento e modernização da frota mercante e a adequada utilização da capacidade instalada dos estaleiros.

Outros sub-produtos do Relatório do GT Interministerial foram: a revisão e atualização

da legislação pertinente; a criação de um Bureau de Fretes; a realização, a cargo de consultores privados, de estudos de mercado específicos sobre a navegação de longo curso (MONTREAL) e a cabotagem (PLANAVE); a análise dos aspectos organizacionais e institucionais (SISTEMA) e o diagnóstico do sub-setor de reparos navais (CONSULTEC).

A partir desses estudos especiais e dos pedidos de armadores e estaleiros — totalizando mais de 8 milhões de DWT — que se acumulavam na SUNAMAM desde 1972, com o apoio do Ministério dos Transportes, foi elaborado e aprovado o Programa de Construção Naval 1975/79 — 2º PCN[18] que constituiu, na realidade, a primeira grande decisão de alocação de recursos do Governo Geisel, para viabilizar investimentos destinados a "redirecionar a expansão da economia", mediante o que Antonio Barros de Castro definiu como a "Estratégia de 74"[19]. Na hipótese, substituía-se a importação de navios, no primeiro momento, e o afretamento ou transporte em navios de Bandeira Estrangeira no momento seguinte, uns e outros pagáveis em divisas que o País não possuía e só podia obter de forma indireta, através de empréstimos em moeda estrangeira para gastos locais, a taxas de juros variáveis e comissões escorchantes.

As importações de navios no Governo Geisel foram pequenas, realizadas mediante prévio estudo e com o apoio do Ministério dos Transportes.

Tanto o 1º como o 2º PCN foram concebidos como instrumentos flexíveis e provisórios, precisamente com o objetivo de preencher vazios e obviar dificuldades que haviam detonado todas as crises.

Devido ao ciclo produtivo da indústria naval (2 a 3 anos) e à interconexão de Receitas e Despesas provenientes de diferentes navios que são construídos simultaneamente — característica do processo de produção industrial em série, agora também aplivável à construção naval — os saldos das obrigações e direitos do construtor, em determinado período, são incorporados ao período seguinte, fenômeno que se transmite à programação de recursos e à própria agência financiadora institucional.

Assim os compromissos residuais do Programa de Emergência (1967—1970) foram absorvidos sem questionamentos pelo 1º PCN, cujos saldos se incorporaram ao 2º PCN e se pretendia que continuasse dessa forma, até se estabelecer um fluxo equilibrado e contínuo, que é a característica mesma das atividades permanentes.

Esperava-se que, bem administrados, os dois programas criariam condições para o estabelecimento de um mecanismo permanente, flúido e eficiente o bastante para ajustar-se às variações da conjuntura.

Em essência, o mecanismo do 1º e do 2º PCN consistia numa *autorização presidencial*, ao Ministério dos Transportes, *para contratar encomendas no decurso do período de Governo*, mediante prévio compromisso deste de que os recursos seriam alocados na oportunidade, seja no Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), seja no Orçamento Anual de Receitas e Despesas, rigorosamente de acordo com a legislação sobre a matéria.

O Governo daria ainda todo o suporte necessário à contratação e renovação das operações de crédito previstas, de modo a assegurar a integridade das projeções de fluxo de caixa anual, anexas aos dois Programas.

A técnica de programação adotada foi a de *metas ajustáveis* e tetos mutuamente excludentes, em que o menor elimina necessariamente todos os outros. Jamais se ignorou que a principal dificuldade de administração financeira do Fundo de Marinha Mercante situa-se na rigidez da origem e destino dos recursos e na natureza das aplicações. Como se sabe, uma das principais características da atividade financiadora, mediante empréstimos, é precisamente *a diversificação das fontes e usos de recursos, como fator de diluição de riscos.*

No caso do Fundo de Marinha Mercante, todos os riscos da atividade financiadora tinham que ser assumidos necessariamente pelo Governo.

Afim de flexibilizar a execução, não se fez nem autorizou qualquer destinação prévia

de recursos para fins específicos, seja no que concerne a tipo e quantidade de navios, seja em relação a armador ou estaleiro.

A SUNAMAM ficou incumbida da análise dos pedidos de apoio a encomendas, tanto sob os aspectos técnicos e econômicos, como administrativos, financeiros e legais. Pelo menos desde 1969, já se exigia estudo de viabilidade para apoiar a contratação de encomendas, conforme Resolução da extinta autarquia.

A existência de estudos setoriais e a análise, por entidades governamentais, de estudos de viabilidade, não substituem a liberdade de iniciativa nem elidem a responsabilidade de decisão do empresário. O estudo de viabilidade é o principal instrumento de decisão do investidor em projetos complexos e de grande magnitude, mas não constitui versão particular e moderna do Alcorão Sublime. Ao financiador cabe apoiar ou não o projeto, jamais pretender recriá-lo.

Embora com muitas limitações técnicas e deficiências na aplicação dos instrumentos, tudo funcionou de modo razoável até 1979, quando se mudou a base da racionalidade do próprio modelo adotado desde a implantação da Meta 28, frustrando os êxitos obtidos e lançando o setor numa crise de perplexidade que não se sabe como nem quando será superada.

No contexto deste estudo não cabe, todavia, o exame nem a discussão de aspectos administrativos, sejam relacionados com a execução dos Programas, sejam referentes à utilização dos instrumentos ou dos recursos.

À época da aprovação do 2º PCN, em julho de 1974, os estaleiros nacionais já haviam dominado a técnica de pré-fabricação de blocos e pelo menos três deles — um sob controle de capital estrangeiro e dois outros inteiramente nacionais — estavam evoluindo de modo considerável na técnica de acabamento avançado e controle de produção.

A evolução tecnológica da indústria naval brasileira se defrontava, porém, com dois obstáculos significativos: falta de padronização de partes e componentes e limitações para testes de corrida de modelos reduzidos em tanques de provas.

Após exaustivas negociações entre a Superintendência da SUNAMAM e a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COOPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com a participação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, concluiu-se pela construção de um tanque de provas na referida Universidade, com recursos a fundo perdido do Fundo de Marinha Mercante (art. 12 - II — "§" do Decreto-Lei 1.142, de 30/12/70), o que foi aprovado pelos Ministros dos Transportes e do Planejamento.

A iniciativa foi incluída de forma ampla na E.M. 161-B (18), subscrita por nove Ministros de Estado e aprovada pelo Presidente da República.

O objetivo da decisão presidencial era constituir um núcleo de intercâmbio permanente entre as empresas do Setor Naval e a Universidade, com vistas ao desenvolvimento de uma "tecnologia nacional, adaptada aos insumos produzidos no País, às características de nossa mão-de-obra e às necessidades da nossa Marinha Mercante". A COOPE e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT, da Universidade de São Paulo, se articulariam com vistas a aumentar a pluralidade de enfoques acadêmicos sobre aspectos críticos.

Não se conhece o motivo por que iniciativa tão relevante, já definida em suas linhas gerais e com recursos assegurados, não foi implementada. Esses serviços continuam a ser importados de algum modo.

No Governo Figueiredo, foram importados mais navios do que em todos os governos de todas as Repúblicas. Juntos.

Exportação de navios, Brinquedo de País Adulto

Não se conhece exemplo de construtores navais importantes que se tenham estabeleci-

do com o propósito comercial de exportação da maior parte de sua produção, como condição de viabilidade do investimento. Bem ao contrário, a regra tem sido sempre partir do mercado interno como base, fazendo da exportação uma espécie de complemento e fator de melhoria do rendimento do conjunto.

Por isso mesmo, decorridos 15 anos da nova fase da indústria naval brasileira, somente exportações episódicas haviam sido feitas, quando o maior estaleiro de capital nacional se defrontou com o imperativo de recorrer ao mercado externo para recompor a sua Carteira de encomendas.

Foi assim que a empresa interessada se lançou, em 1972, num corajoso programa de *marketing* e conseguiu vender, de uma só vez, 6 cargueiros SD 14 (de 14 mil ton) a um tradicional armador alemão, abrindo caminho para novos e maiores negócios, dos quais participaram outros estaleiros nacionais, embora o País nunca tenha contado com uma política de exportação de embarcações.

Até agora, foram vendidas e entregues pelos estaleiros nacionais 188 embarcações, com 2,2 milhões de DWT, sendo 72 navios, 50 barcaças *lash*, 43 barcos pesqueiros e 15 outras. Estão em construção 5 outros navios, com 1 milhão de DWT, para entrega no corrente e no próximo ano. As exportações por intermédio de estaleiros totalizaram, até agora, US$ 1,6 bilhão, incluindo 4 plataformas de *off-shore* e 2 diques flutuantes.

Isso significa que, embora circunstancialmente, o Brasil conseguiu transpor a barreira internacional da exportação de navios, principalmente naqueles pontos em que a resistência se insinuava intransponível, tais como:

a) aceitação da tecnologia e dos projetos nacionais;
b) reconhecimento da qualidade dos navios construídos no país;
c) preços e condições de pagamento;
d) prazos de entrega.

A exportação de bens de capital sob encomenda é um negócio demasiado complexo, cuja viabilidade depende de vontade política inquestionável, da manutenção de regras que prevaleçam tempo suficiente para adquirir credibilidade e permitir demoradas negociações e da ação flexível dos interlocutores oficiais, sem a qual não há como enfrentar concorrentes poderosos, agressivos e experimentados.

Ao analisar o desenvolvimento do setor de bens de capital, no período 1974-83, Venilton Tadini[20] observa que a participação das exportações brasileiras cresceu de 5,3%, em 1974, para 10,9%, em 1982, invocando o depoimento de Chudnovski[21], para destacar que os países industrializados exportam um percentual bem superior de sua produção — de 25% a 33%.

Os grandes exportadores mundiais de bens de capital dispõem de instituições e mecanismos especiais para obviar dificuldades, com rapidez e eficiência, a começar pelos Estados Unidos, com o EXIMBANK; França, COFACE; Japão, EXIMBANK; Reino-Unido, ECGD e Alemanha Ocidental, HERMES.

A CACEX, no Brasil, tem uma longa tradição de seriedade no controle das importações e no incentivo às exportações de bens de consumo, mas não conta com o suporte de uma política governamental clara e estável, que tenha como objetivo a exportação de bens de capital nem gerencia recursos suficientes e adequados para financiar a produção e as vendas desses bens e tãopouco dispõe de mecanismos apropriados e dinâmicos para viabilizar negócios internacionais nesse campo.

No caso da exportação de navios, as dificuldades se complicam e ampliam, porquanto cada navio custa milhões de dólares, inclui milhares de itens e consome, normalmente, de 2 a 3 anos no processo de negociação, contratação, projetamento e construção, com todas as implicações de riscos de câmbio.

No momento, as exportações de navios se tornam ainda mais difíceis, porquanto: a demanda nunca foi tão débil e os competidores nunca se mostraram tão agressivos; a deterioração dos preços jamais havia alcançado o nível atual e as ajudas governamentais recebidas pelos competidores estrangeiros nunca foram tão grandes. No que se refere ao Brasil, os recursos para o financiamento da produção e das vendas nunca foram tão escassos, tão caros e tão incertos.

As pressões para aumentar o grau de nacionalização dos navios brasileiros, o qual determina, em certa medida, o nível dos custos e dos preços, afiguram-se incompatíveis com a competição no mercado de exportação. Exemplo chocante da ausência de apoio institucional à exportação de navios brasileiros é o seguinte: devido aos mecanismos e peculiaridades do fornecimento de chapas de aço no País, pode ocorrer que o preço do aço utilizado por um estaleiro nacional resulte superior em até 30% ao preço cobrado de concorrente estrangeiro que importe o mesmo aço do Brasil. Nobuo Oguri examinou recentemente, em conferência na SOBENA[22], aspectos que condicionam e distorcem a formação dos preços internacionais dos navios, entre os quais, como assinalamos antes, se incluem as variações das paridades das moedas do sistema monetário internacional.

Sem embargo de todas as dificuldades a nível internacional, a Coréia do Sul tem aumentado continuamente a sua participação no conjunto das encomendas mundiais, à custa de perdas dos estaleiros japoneses e europeus, primeiro na competição pelos navios mais simples — graneleiros e petroleiros — e já agora em relação aos navios químicos, de gás liquefeito e de passageiros.

No estágio atual da economia brasileira, a exportação de bens de capital, mais do que uma necessidade, é uma exigência irreversível, porquanto não se pode pensar em produção de bens de capital em termos restritos de mercado interno. A tendência à saturação da demanda, a longo prazo, assim como as flutuações dos ciclos de desenvolvimento, conduzem à exportação como um fator de equilíbrio, além das vantagens da economia de escala.

A exportação de bens de capital é ainda muito importante porque uma das principais características da indústria é a inovação constante, cuja dinâmica própria requer contato permanente com os centros mundiais mais avançados.

No caso específico da construção naval, a viabilidade da exportação de navios está mais do que demonstrada pelo sucesso da experiência de quase três quinqüênios. Cabe insistir, ademais, em que a exportação de navios é também a exportação de mão-de-obra qualificada e de materiais nacionais, como aço e outros, aumentando-se o valor agregado destes últimos, além de possibilitar a exportação de equipamentos que de outra forma dificilmente seria viável, tais como motores diesel, hélices, guindastes, bombas e guinchos.

Seja qual for o tratamento que se dispense ao assunto — assim como a magnitude dos recursos disponíveis ou mobilizáveis para esse fim, o modelo de administração e o método operacional adotados — a decisão de viabilizar um projeto de exportação de navios passa necessariamente pelo estabelecimento de uma política integrada e duradoura, que compreenda pelo menos os seguintes pontos:

1º) — obrigatoriedade de reconhecimento da importância nacional do Projeto de Exportação pelos órgaõs da administração direta e indireta;

2º) — definição precisa do grau de nacionalização de navios para exportação, em função do nível de compensação que se pretende ou se pode proporcionar (a necessidade de compensação na exportação de navios decorre basicamente dos preços reais de materiais, peças e equipamentos nacionais usados na construção naval e de impostos e encargos embutidos, de modo geral, nos insumos);

3º) estabelecimento de um padrão de financiamento das vendas, internacionalmente viável;

4º) cobertura de risco cambial;

5º) garantia de adequado financiamento da produção;

6º) desburocratização das relações entre os exportadores e os mecanismos governamentais de apoio comercial e financeiro;

7º) apoio político e diplomático, se possível através do excelente Departamento de Promoção Comercial do ITAMARATY;

8º) adoção de algum processo de troca de informações entre os exportadores e entidades oficiais, com vistas à atualização e ao aperfeiçoamento das relações entre os interessados.

O que se precisa decidir, em primeiro lugar e com clareza, é se à Nação convém ou não exportar navios. Não se pode perder de vista, no entanto, essa espécie de complementariedade que parece existir entre a demanda interna e a externa, no mercado de bens de capital, sem a qual — devido a problemas de continuidade e de economia de escala — dificilmente se obtém equilíbrio empresarial, no que concerne a aspectos de produção e econômico-financeiros.

Na medida em que a expectativa de retomada do desenvolvimento do País se confirme e mantido o cenário mundial sem alterações profundas, não seria surpreendente se o Brasil viesse a colocar-se na posição de 6ª economia do mundo, em termos de Produto Interno Bruto, ainda no fim da próxima década.

Mesmo que isso não ocorra, o nível de complexidade atual da indústria brasileira requer participação crescente na exportação de bens de capital e o navio é, sem dúvida, um dos produtos mais apropriados para se alcançar esse objetivo.

Notas (Referências. Definições. Siglas).

1. OCDE: Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, criada pela Convenção de Paris, em 14.12.60, da qual são signatários Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Holanda, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia, Suiça e Turquia.
   Aderiram posteriormente: Japão, 28.4.64, Finlândia, 25.1.69, Austrália, 7.6.71 e Nova Zelândia, 29.5.73.
2. Definições importantes:
   CGRT — Compensated Gross Register Ton: unidade de medida de capacidade de estaleiros; derivada da GRT, mediante aplicação de um coeficiente que reflita o padrão do Homens Hora (H.H.) requerido para a construção de cada tipo de navio.
   DWT — Deadweight Tonne: unidade básica para medir o tamanho de um navio, por meio do peso de carga que pode carregar.
   GRT — Gross Register Ton: medida tradicional de capacidade do navio, em função do espaço, sendo 100 pés cúbicos equivalentes a uma tonelada bruta. Excluem-se os espaços abertos.
   LNG — Navio construído especialmente para transportar gás natural liquefeito.
   LPG — Navio especial para o transporte de gás liquefeito de petróleo.
   VLCC — Very Large Crude Carrier: petroleiro destinado a carregar petróleo cru, com capacidade entre 160.000 e 320.000 DWT.
   ULCC — Ultra_Large Crude Carrier: petroleiro destinado a carregar petróleo cru com tonelagem acima de 320.000 DWT.
   CAD/CAM — Computer Aided Design/Computer Aided Manufactoring: trata-se de um sistema de módulos para Projeto e Produção, com auxílio de computador, baseado em um Banco de Dados para armazenamento e recuperação de desenhos.
3. Ver Nota 2.
4. *Open Registry Flag* — Libéria, Panamá, Bahamas (a partir de 1976), Chipre, Líbano, Singapura (até 1980) e Oman.

5. "The Platou Report" – Hovik, Noruega, 1985.
6. Eggar Forrester – Shipping Commentary, Londres, janeiro de 1986.
7. Marketing Sales Research – M.A.N. – B & W Diesel, Copenhagen, Dinamarca, 4ª edição – 1982.
8. Biolchini, Ary – "Manter em plena ocupação os estaleiros nacionais" – "A Indústria de Construção Naval no Brasil", SINAVAL, Rio, 1962.
9. Chirillo, L.D. e Chirillo, R.D. – "The History of Modern Shipbuilding Methods: The U.S. Japan Interchange, Journal of Ship Production, Vol. 1, nº 1 – 1985.
10. AWES – Association of West European Shipbuilders.
SAJ – Shipbuilder's Association of Japan.
11. Oliveira, M. Regina B. – A Indústria Naval Brasileira – Avaliação da produção industrial no período 1961-84, Versão preliminar – Rio, 1985.
12. Chambre Syndicale des Constructeurs de Navires et de Machines Marines – Relatórios anuais do Conselho de Administração à Assembléia Geral Ordinária, de 1974 e 1979 a 1984 – Paris, 1975, 1980, 81, 82, 83, 84 e 85.
13. GEICON – Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval, criado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento (Presidência da República), conforme Decreto nº 43.899, de 13.7.58.
14. GEIN – Grupo Executivo da Indústria Naval, criado pelo Decreto nº 890, de 12.4.62 (Governo Parlamentar) e localizado no Ministério de Viação e Obras Públicas
15. Torres, Magda Maria Jaolino – "Contribuição ao Estudo da Política de Construção Naval: O Programa de Metas e a Meta 28" – Tese de Mestrado, UFRJ – Rio, dezº de 1985.
16. Exposição de Motivos 53/GM-70, de 6.3.70, do Ministério dos Transportes.
17. Exposição de Motivos Interministerial nº 166/70, de 21.10.70, divulgada na imprensa nacional.
18. Exposição de Motivos Interministerial nº 161-B, de 31.7.74, idem.
19. Barros de Castro, Antônio e Pires de Souza, Francisco E. – "A Economia Brasileira em Marcha Forçada", Paz e Terra – Rio, 1985.
20. Tadini, Venilton – "O Setor de Bens de Capital sob Encomenda: Análise do Desenvolvimento Recente (1974/83)". Tese de Mestrado aprovada pela Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo, 1985.
21. Chudnovski, Daniel – El Comércio de bienes de capital em America Latina e la creacion de Latinequip – s.1., 1984, p.1.
22. Oguri, Nobuo – Indústria Naval – O preço do navio construido no Brasil, SOBENA – Rio, 1985.

Convenções.

... Dados desconhecidos
– Dado inexistente ou insignificante.
O uso de um hífen entre dois anos significa que os dados abrangem todo o período, incluindo o primeiro e o último ano.


Gráficos elaborados por BRENDLER Pesquisa & Informática Ltda.

O TRATADO DA ANTARTICA E O BRASIL

Antonio Carlos de Assis Pacheco

INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho foi analisar o Tratado da Antártica e a interação deste instrumento jurídico com os variados fatores, de natureza política, econômica, científica e estratégica, que envolvem aquele Continente, no momento em que o Brasil, tendo acedido ao Tratado, inicia a sua participação ativa na região austral.

O estudo da situação existente no Continente Antártico, antes da assinature do Tratado é de fundamental importância, para que se compreenda o espírito que norteou as nações contratantes ao assiná-lo, e as medidas acauteladoras nele inseridas para conciliar os interesses nacionais em jogo como os princípios elevados deste estatuto jurídico.

A vigência do Tratado da Antártica foi de extraordinário valor para as atividades de caráter científico que ali se realizam, na medida em que se organizou a exploração científica e foram estabelecidas normas para a convivência entre os países membros do Tratado, inclusive inovando o Direito Internacional.

É dada especial ênfase ao Programa Antártico Brasileiro, destacando-se sua organização, em face dos aspectos políticos, científicos e econômicos atuantes sobre o sistema antártico, e as exigências estabelecidas no mecanismo do Tratado para a plena integração e participação do Brasil nas atividades ali em curso.

O autor destaca a atual utilização do Espaço exterior e interior pelas superpotências e sua relação direta com a Antártica, em face de sua posição estratégica.

Na conclusão são avaliadas as perspectivas para o Brasil na região austral e sugeridas medidas que beneficiarão sua atuação na Antártica.

CAPÍTULO 1
O CONTINENTE ANTÁRTICO — ANTECEDNETES

A fase da descoberta — Na era das grandes navegações, Américo Vespúcio, em expedição ao Brasil em 1501, relatou na sua famosa carta "Mundus Novus" terem sido avistadas terras na latitude de 50ºS. A partir desta época, os cartógrafos europeus passaram a registrar em seus mapas e globos terrestres as terras antárticas. Hoje, acredita-se que tais terras fossem as ilhas Malvinas ou as Geórgias do Sul (13:68).

Em 1570, o navegador inglês Francis Drake descobre o estreito que leva o seu nome, baseando-se em instruções deixadas por Fernão de Magalhães.

Passaram-se mais de dois séculos para que fosse enviada uma expedição organizada à região austral. Esta expedição foi patrocinada pela Real Sociedade de Londres em 1772, tendo como comandante o inglês James Cook. Cook ultrapassou o Círculo Polar Antártico, tomou posse para a Inglaterra das ilhas Geórgias do Sul, descobrindo outras ilhas, que denominou de Sandwich do Sul. Apesar de ter se aproximado do Continente Antático, Cook não conseguiu avistá-lo, declarando, inclusive, duvidar de sua existência(13).

No século XIX, novas expedições são organizadas, demonstrando o interesse em se conhecer a região austral e confirmar a existência ali de um continente. Todavia, os custos para organizar uma expedição polar já eram bastante elevados, levando os seus organizadores a procurar auxílio financeiro e apoio em seus governos e sociedades científicas. Tal fato, teve o mérito de obrigar que os aspectos científicos passassem a preponderar, na busca de um conhecimento mais aprofundado da região.

Entre as expedições realizadas no início do século XIX, podemos destacar, pela importância de suas descobertas e revelações: a do inglês Bransfield, que realiza um esboço cartográfico da atual Península Antártica; a do francês D'Urville, que descobre diversas ilhas em frente à atual Terra de Adélia; a do americano Palmer, que atinge a ilha da Decepção e avista as montanhas do sul; e a do russo Bellingshausen, que descobre a Terra de Alexandre I e o mar que hoje leva seu nome. Todos estes exploradores são considerados, nos seus países de origem, como os descobridores da Antártica.

Mais tarde, de 1838 a 1842, os Estados Unidos enviam sua primeira expedição oficial à região austral, sob a chefia do Comandante Wilkes. Esta expedição costea o Continente Antártico, entre os meridianos de 160ºE e 100ºE, numa distância de 1.500 milhas náuticas, tendo afirmado a existência de um continente no Polo Sul (13:75-6).

À mesma época, o Governo britânico envia uma expedição chefiada pelo Comandante Ross que chega às ilhas subantárticas de Darwin e Danger, situadas entre a Antártica e a Austrália. A qualificação científica dos integrantes de tais expedições provocou sensíveis alterações nas observações e no valor dos dados obtidos sobre a região. Assim, ao final do século XIX, o interesse científico pelas regiões polares é muito grande e surge na Europa a idéia de estudá-las de forma coordenada. É criada a Comissão Polar Internacional que se reúne em Hamburgo no ano de 1879, e decide realizar o 1º Ano Internacional Polar (1882-1883), contando com a participação de 12 nações, e se repetindo a cada 50 anos. A maior parte do trabalho planejado para o Continente Antártico consistia na instalação de estações meteorológicas, das quais somente uma viria a ser realmente instalada, a estação alemã nas ilhas Geórgias do Sul. Nesta fase, começa a se organizar e ampliar a atividade de pesca da baleia e de caça às focas denominadas peleteiras, por embarcações de diversos países (19:963).

Em 1898, a expedição sob a chefia do explorador norueguês Borchggrevink invernou pela primeira vez na Antártica(35).

O século XX se inicia com as expedições heróicas de Amundsen e Scott, que atingem o Polo Sul.

Em 1907, o senador canadense Pascal Poirier, para justificar a soberania do Canadá sobre as ilhas antárticas defrontantes ao seu território, sugeriu o estabelecimento de setores. O setor incluía todas as terras situadas entre os meridianos das extremidades este e oeste de seu litoral, estendendo-se para o Norte até a interseção final dos meridianos no Polo. A idéia foi aceita pelos países defrontantes com o Oceano Ártico, passando a ser conhecida como "teoria do setor", aplicada a partir do critério da defrontação. Esta teoria vai ter enorme influência nas pretensões territoriais das nações envolvidas em atividades na Antár-

tica, que passam a fazer ali sua reivindicações territoriais sobre áreas continentais e ilhas subantárticas, com base no critério da defrontação, excetuando-se a Noruega face aos seus interesses no Ártico(2).

A esta fase denominaremos de "fase colonial", por semelhança com as partilhas territoriais realizadas pelas potências européias em outros continentes, a partir dos grandes descobrimentos.

A fase colonial — A Inglaterra é a primeira nação a reivindicar, oficialmente, territórios na Antártica, em 1908. O documento oficial emitido na ocasião não era claro, deixando entender que as reivindicações britânicas incluíam parte dos territórios chileno e argentino, situados ao sul do paralelo de 50ºS. Um novo documento, a Carta Patente de 1917, vai delimitar com maior rigor as reivindicações britânicas, com base na teoria do setor.

As descobertas realizadas pelos navegadores ingleses, as explorações anteriormente realizadas, a ocupação efetiva de várias ilhas subantárticas, foram as razões invocadas pela Inglaterra para justificar, com base no Direito Internacional, a validade de sua reivindicação territorial.

Em 1923 e 1933, a Inglaterra reivindica oficialmente territórios defrontantes com a Nova Zelândia e Austrália, respectivamente. As reivindicações territoriais inglesas abrangem dois terços da Antártica (13:82-3).

O mundo vivia de fato os últimos anos da *Pax Britannica*, quando a Inglaterra, poderosa nos mares, dominava vastos territórios, procurando resguardar seus interesses políticos e econômicos. O controle do Estreito de Drake, ligando o Atlântico ao Pacífico, era de fundamental importância dentro do conceito estratégico britânico, como bem demonstraram as ações navais na Primeira Guerra Mundial. A deflagração da 2ª Guerra Mundial não levou à Antártica ações de combate de grande envergadura. Todavia, os mares adjacentes àquele continente foram usados pelos corsários alemães, baseados nas ilhas Kerguelen, que atacaram o tráfego marítimo aliado, afundando navios mercantes num total de 193.000 toneladas, aí incluído o Cruzador Ligeiro Australiano "Sidney" (22:65).

À medida em que crescia a possibilidade de a Alemanha nazista ampliar suas atividades naquela região, a Inglaterra decide enviar navios de guerra para patrulhar o norte da Península Antártica, baseada em que o posicionamento pró-nazista do Governo argentino pudesse propiciar à Alemanha o controle do Estreito de Drake. Todo este cenário vai levar à organização do "Plano Tabarin" (Secreto), que determinou a instalação de uma base de observação na Ilha Decepção. Além desta base, foram instaladas posteriormente mais quatro, tendo a Inglaterra decidido manter uma contínua presença na Antártica, no pós-guerra (19:963).

As reivindicações territoriais inglesas estimularam a Argentina e o Chile a apresentarem as suas reivindicações, a exemplo do que já havia sido feito pela França em 1924, sobre a Terra de Adélia e as ilhas subantárticas fronteiras àquele território, e pela Noruega em 1939.

A Argentina formaliza suas reivindicações na Antártica, em 1939, embora já ocupasse, desde 1904, a ilha de Laurie no arquipélago das Órcadas do Sul. As razões apontadas para justificar tais pretensões se fundamentam na sucessão ou herança dos direitos espanhóis na região, contigüidade geográfica, afinidade geológica entre os continentes e a ocupação efetiva da ilha de Laurie (14:121).

O Chile faz a sua reivindicação territorial em 1940, estabelecendo um amplo setor que passou a denominar de Território Antártico Chileno, a exemplo da Argentina. As bases jurídicas para formulação de sua pretensão territorial muito se assemelhavam às da Argentina (13).

O problema resultante da superposição dos setores reivindicados por britânicos, argentinos e chilenos, tornou-se motivo de maior preocupação internacional, à medida que, a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, passaram a ocorrer diversos incidentes entre nacionais

dos três países nas ilhas subantárticas e na Península Antártica. A Inglaterra propôs submeter o conflito à decisão da Corte Internacional de Justiça o que não foi aceito por chilenos e argentinos (22:42) (Fig. nº 1).

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) assinado em 1947, no Rio de Janeiro, estabeleceu, no seu artigo IV, como de responsabilidade dos países americanos, a defesa de parte do território da Antártica que, incluído na zona de defesa acordada, abrange o chamado Setor Americano da Antártica e inclui os setores reivindicados por chilenos, argentinos e britânicos (13:88).

A República Sul Africana declara sua soberania sobre as ilhas subantárticas de Marion e Prince Edward, entre a África do Sul e a Antártica, em 1948 (22:43).

Como vimos, entre 1908 e 1948 oito nações declararam sua soberania sobre parte do território antártico e ilhas subantárticas, passando ali a instalar e operar bases, estações e postos meteorológicos. Tais países passaram a ser conhecidos como países "territorialistas" (Fig. nº 1).

Todavia, outras nações que atuavam na Antártica desde a fase da descoberta, não reconheceram a validade das reivindicações territóriais declaradas, alegando que elas careciam de valor jurídico. Realmente, tais reivindicações não têm respaldo nos tribunais internacionais, pois não preenchem o requisito da ocupação efetiva do território. A teoria do setor contraria a regra geral pois, por mais rudimentar que a ocupação possa vir a ser, há a necessidade de controle sobre o território reivindicado, o que não se verifica na Antártica (2:25).

Já em 1924, o Governo dos Estados Unidos declarara através de seu Secretário do Estado, Charles Evan Hughes: "O descobrimento de terras desconhecidas para a civilização, ainda que seguido pelo ato formal, não dá direito a nenhuma reivindicação válida de soberania, a menos que o descobrimento seja acompanhado de um estabelecimento de fato no território descoberto". Sabia o Governo americano que, na época, o cumprimento do requisito de ocupação efetiva na Antártica era tecnicamente inviável (22:58).

A revolução tecnológica, a ampliação da pesquisa no pós-guerra, particularmente nos Estados Unidos, levaram este país a dedicar particular importância à Antártica. Assim, em 1946, a Marinha Americana estabelece um projeto de desenvolvimento do Continente Antártico, cujo objetivo principal era explorar e pesquisar a região, apoiado em modernas técnicas e equipamentos desenvolvidos durante a 2ª Guerra Mundial. Em final de 1946 é organizada a Força-Tarefa 68, com 13 navios e 4.000 homens, tendo a bordo o conhecido explorador antártico americano Almirante Byrd, a fim de realizar a Operação "High-Jump". Outras expedições se seguiram em 1947 e 1948 (22:52-3). Nesta fase, vamos encontrar o Governo dos Estados Unidos propenso a estender e consolidar a soberania americana sobre a maior extensão possível do Continente Antártico, tendo sido inclusive lançados numerosos marcos, contendo declarações sobre as reivindicações americanas. Na mesma época, o Departamento de Estado faz uma revisão da posição dos Estados Unidos em relação à Antártica. Deste estudo, surgiram algumas opções:

a) o estabelecimento da soberania americana sobre o território não reclamado, compreendido entre os meridianos de 90º e 150ºW, reconhecendo as reivindicações territoriais dos países "territorialistas", e submetendo os conflitos à solução judicial;

b) o estabelecimento de alguma forma de condomínio multinacional por parte dos Estados reivindicantes, entre eles os Estados Unidos; e

c) o estabelecimento de uma forma de governo internacional sob um sistema de fideicomisso das Nações Unidas (22:59).

Destas discussões e da avaliação do sistema a ser proposto, evoluíram os Estados Unidos para a adoção de uma política internacional voltada para a investigação científica e uso pacífico da Antártica, do tipo cooperativo, com benefício para todas as nações

envolvidas. Esta posição não foi aceita pela maior parte dos países "internacionalistas' Apenas a Inglaterra e a Nova Zelândia aceitaram debatê-la (22:60).

Um exame da posição política americana a respeito da Antártica, demonstra coerência. De fato, ao emergir a 2ª Guerra como a primeira potência mundial, os Estados Unidos assumiram responsabilidades na manutenção da paz, reconhecendo na fragilidade das pretensões territoriais o enorme potencial de conflitos na região. Por outro lado, a oportunidade que propiciava como um vasto laboratório científico, tinha nos Estados Unidos grande aceitação, como o país dotado do maior cabedal científico e tecnológico, e capaz, portanto, de tirar os maiores benefícios desta posição internacionalista.

A União Soviética já havia demonstrado publicamente a sua intenção de manter seus interesses na Antártica, não reconhecendo como válidas as pretensões territoriais já declaradas (22:44). Sua posição política era também de grande coerência, na medida em que a URSS não poderia reunir argumentos ponderáveis para justificar alguma reivindicação territorial na Antártica. A posição internacionalista dava-lhe a oportunidade de operar livremente naquele continente.

A Bélgica, que não havia feito ali qualquer reivindicação territorial, também se alinhou entre os países que concordavam em estabelecer um regime internacional para a Antártica. O mesmo ocorre com o Japão e mais tarde com a Alemanha Ocidental, que derrotados tiveram de aceitar, nos tratados de paz com os Aliados, a negação de qualquer pretensão *sobre a Antártica. Estavam assim definidos os países denominados de "internacionalistas"*, (22).

O desenvolvimento científico e tecnológico no após-guerra, ímpar na História, permitiu passar-se da reação nuclear ao lançamento de foguetes balísticos e à colocação de satélites artificiais em órbita da Terra, para uso nas Comunicações e na meteorologia. A Antártica começa a interessar toda a comunidade científica internacional, pelas inúmeras perspectivas que apresenta como território virgem e inexplorado, aliado a uma posição invejável para o estudo de fenômenos de variada ordem, e entra, definitivamente, na fase que denominaremos de científica.

A fase científica — Foi dentro desta atmosfera que, em 1950, surgiu a idéia da realização de estudos mais aprofundados sobre as manchas solares, cuja atividade máxima era esperada no período 1957/1958. As regiões polares seriam integradas a tal estudo. Esta idéia foi apresentada e bem acolhida pelo Conselho Internacional de Uniões Científicas (ICSU), que decidiu formar um Comitê Especial do Ano Geofísico Internacional (AGI), proposto a ser realizado no ano 1957-1958. Com o propósito de tratar dos temas a serem desenvolvidos neste ano para a Antártica, é criado, pela União Internacional de Geodésica e Geofísica um Comitê Especial que, reunido em Paris em julho de 1955, vai se transformar em um marco significativo para aquele continente. De fato, reunido para debater e definir explicitamente os trabalhos e pesquisas científicas a serem realizadas, teve ele de superar e conciliar divergências na localização das bases e estações a serem instaladas por ocasião do AGI. Assim, a chamada Conferência de Paris foi a primeira Conferência Internacional sobre a Antártica, tendo reunido as delegações de doze países: Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Estados Unidos, União Soviética e União Sul Africana (19).

O aspecto marcante das atividades científicas acordadas para o AGI foi que se abriu um caminho para a cooperação e o contato direto entre os países com interesses na Antártica, inclusive em temas diretamente ligados aos direitos da soberania já declarados naquele continente (4).

O Ano Geofísico Internacional promoveu intensa atividade científica. Vários campos da Ciência foram estudados: o Sol, o clima, a aurora boreal, o magnetismo terrestre, a ionos-

fera, os raios cósmicos, a oceanografia e meteorologia, entre outros. Satélites artificiais foram lançados pelos Estados Unidos e União Soviética para a exploração do Espaço. Na realidade, dois campos até então desconhecidos ocupam importante parcela do esforço científico realizado: a Antártica e o Espaço Exterior (19:964).

Cerca de 67 nações participaram do AGI, entre elas o Brasil, que realizou inúmeras pesquisas oceanográficas e meteorológicas através de sua Marinha (13).

Na Antártica, o AGI vai permitir a ampla permuta de informações científicas e de cientistas entre as nações participantes, a realização de expedições científicas e a instalação de quarenta e seis estações para melhor se conhecer o Continente Antártico. Além disto, sua realização foi importante na medida em que impôs uma moratória política aos países participantes e suscitou intensa colaboração entre os cientistas destes países, resultando na criação de uma atmosfera de confiança e mútuo respeito.

Em janeiro de 1958, os Estados Unidos anunciaram sua intenção de prosseguir seu programa científico antártico, depois de terminadas as atividades previstas para o AGI. Em março de 1958, o Presidente Eisenhover emitiu notas idênticas aos 11 países que, ao lado dos Estados Unidos, tinham demonstrado interesse direto na Antártica, propondo que fosse concluído um tratado para assegurar um livre e duradouro *status* para aquele continente (19).

Ao findar o AGI, a Austrália advertiu que as bases soviéticas, instaladas em área já reivindicada por aquele país, representavam uma preocupação séria, dado que, além de distarem 2.700 milhas de Melbourne, podiam controlar as passagens estratégicas do Cabo da Boa Esperança e do Estreito de Drake. Alertava, ainda, para o fato de que seus ocupantes pretendiam ali permanecer (19:964).

De fato, o fim do AGI traz a inquietante perspectiva do retorno da Antártica à situação política conflitante do período que o antecedeu.

A União Soviética recebeu com entusiasmo a proposição americana de convocar uma conferência internacional para tratar da situação política antártica, pois significava a possibilidade de sua expansão e liberdade de ação no continente (22:49).

Os doze países reuniram-se em Washington, em junho de 1958, e acordaram o Tratado da Antártica em 1º de dezembro de 1959.

O Tratado representou um fato muito auspicioso para as relações internacionais. Todo um continente é reservado para a livre investigação científica, dentro do espírito de cooperação e harmonia entre as nações.

Após as indispensáveis ratificações, o Tratado entra em vigor a 23 de junho de 1961 (19).

CAPÍTULO 2
O TRATADO DA ANTÁRTICA

— *Análise do Tratado* — A assinatura do Tratado da Antártica representou o coroamento de uma iniciativa da diplomacia americana, ao sentir que o clima de cooperação existente entre as nações, que naquele continente atuaram durante o AGI, era propício ao entendimento e que, se aquela oportunidade fosse perdida, talvez, jamais se conseguisse preservar a Antártica da "Guerra Fria" e da bipolaridade existente nas relações internacionais à época (3).

O Tratado, em seu preâmbulo, traz bem marcado o espírito que norteou a decisão das nações ratificá-lo:

— o interesse de toda a Humanidade em que a Antártica continue para sempre a ser usada exclusivamente para fins pacíficos;

— o valor da investigação científica na Antártica, resultando da cooperação internacional, reconhecendo ainda que o desenvolvimento de tal cooperação, à base de liberdade de

investigação científica, se harmoniza com os interesses da Ciência e o progresso da Humanidade.

O Tratado é ao que se conhece o primeiro estatuto jurídico estabelecido em caráter global, para estimular a pesquisa científica (15).

Quatorze artigos constituem o texto deste instrumento jurídico (Anexo A). Nele estão consubstanciados os interesses das Partes Contratantes em relação à Antártica, seus anseios e suas salvaguardas. O texto aprovado foi o máximo que cada nação participante acedeu em abrir mão, em benefício de um acordo amplo e aceitável para todos (3).

O artigo I reflete a preocupação, já mencionada, em manter a região austral fora dos conflitos potenciais em que vive o mundo. Estabelece este artigo que a Antártica será usada exclusivamente para fins pacíficos. Proibe, ainda, qualquer medida de natureza militar, seja o estabelecimento de bases e fortificações militares, a realização de manobras militares, ou o teste de qualquer tipo de arma. Alguns autores chegam a declarar que a Antártica não tinha nenhum papel a desempenhar no conflito entre as superpotências em 1959 (2).

De modo realístico porém, é permitido, no parágrafo 2 do artigo I, o uso de pessoal e equipamento militar para a pesquisa científica ou qualquer propósito pacífico. De fato, a maioria das nações que atuam na Antártica o fazem com o apoio logístico de suas Forças Armadas, tanto na instalação de bases e estações, como na operação de navios, aeronaves e toda sorte de equipamento especializado, não tendo sido comprovado até hoje que tenha havido qualquer tentativa de treinamento para operações polares, burlando o espírito do Tratado (34).

O problema maior reside em projetos científicos que possam ter valor ou implicação militar. Todavia, no atual estágio tecnológico é extremamente difícil se delinear perfeitamente o que pode ou não ser colocado em uso pelos militares. Na impede, portanto, o uso de reatores nucleares para fins pacíficos, como o instalado na Base Americana de Mac Murdo, e já hoje desativado.

Ao assinarem o Tratado da Antártica, os Estados Unidos, a Argentina e o Chile declararam que este não afetava suas obrigações perante o TIAR, ou seja, de defesa coletiva ou autodefesa na área por ele abrangida e que inclui o chamado Setor Americano de Antártica. Tais declarações conflitam abertamente com o espírito do Tratado, expresso no artigo I (2:56).

O artigo II trata, também, de assunto abordado no preâmbulo do Tratado. É a liberdade de investigação científica e a cooperação para tal fim, como se verificou durante o AGI, e que devem continuar, sujeitas às condições estabelecidas neste estatuto jurídico. A exploração científica que envolva a pesquisa de recursos economicamente exploráveis não é proibida pois, enquanto se tratar de investigação científica, ciência aplicada, não conflita com o artigo II. Isto por exemplo, foi realizado pelos Estados Unidos durante sua investigação científica no maciço de Dufek, onde foi realizada uma estimativa do potencial de recursos minerais da área, em 1978-1979 (27).

A permuta de informações científicas, de programas científicos, de observações realizadas, assim como de cientistas entre expedições e estações, é incentivada no artigo III, dentro do espítito de cooperação internacional expresso no artigo II. O parágrafo 2 do artigo III enfatiza o encorajamento a ser dado ao estabelecimento de relações com Agências das Nações Unidas e outras organizações internacionais que tenham interesse na Antártica. Com o mesmo propósito e visando permitir a máxima economia e eficiência nas operações no Continente Antártico, os planos para programas científicos devem ser permutados. A este respeito, a Primeira Reunião Consultiva do Tratado recomendou que estas informações fossem fornecidas, tendo sido mais tarde incluídas em um modelo para intercâmbio anual de informações No que tange ao relacionamento entre as Partes Contratantes do Tratado e as Agências Internacionais, a experiência tem mostrado ser este muito restrito, pois os países signatá-

rios do Tratado reivindicam sua exclusiva competência sobre os assuntos antárticos (2:120).

O artigo IV representou a fórmula através da qual se chegou ao texto final do Tratado, preservando os interesses das Partes que já haviam reivindicado território na Antártica, das Partes que não reconheciam as reivindicações já proclamadas e de potenciais reivindicantes. É a manutenção do *status quo*, na medida em que é consignado que nada no Tratado poderá ser interpretado como renúncia a direitos já invocados ou pretensões de soberania territorial na Antártica, ou como renúncia ou diminuição a qualquer base de reivindicação territorial no Continente, devido às atividades, ali, de qualquer Parte Contratante ou de seus nacionais. Já o parágrafo 2 do artigo IV é vital para o seu complemento, ao dizer que nenhum ato ou atividade realizada durante o tempo em que o Tratado está em vigor deverá se constituir em base para declaração, apoio ou negação de uma reivindicação de soberania territorial na Antártica, ou criar quaisquer direitos de soberania na Antártica. Nenhuma nova declaração ou ampliação de uma reivindicação existente de soberania territorial na Antártica deverá ser proclamada durante a vigência do Tratado. É a manutenção do *status quo ante*, em caso de término do Tratado (2: 106-7).

O artigo V proibe qualquer explosão nuclear na Antártica e o despejo, ali, de resíduo radioativo. No parágrafo 2 deste artigo é previsto que as regras estabelecidas em acordos internacionais relativos ao uso da energia nuclear, aí incluída a explosão nuclear e o despejo de material radioativo, serão aplicadas à Antártica, caso todas as Partes Contratantes, cujos representantes estão habilitados a comparecer às reuniões previstas no artigo IX do Tratado, participem de tais acordos.

O artigo VI estabelece a área sobre a qual são válidas as disposições do Tratado da Antártica. Assim, toda a área situada ao sul do paralelo de 60ºS é objeto do presente estatuto jurídico, incluídas as plataformas de gelo. Nada no Tratado prejudicará, de qualquer maneira, os direitos ou o exercício de direito de qualquer Estado em relação à Lei Internacional do alto-mar dentro desta área. É interessante observar que o Tratado não fala de terra firme. De fato, os signatários se detiveram na natureza territorial ou marítima das formações permanentes de gelo. Deste modo, as ilhas flutuantes de gelo, blocos de gelo ou qualquer outra forma de gelo separada do continente, não são consideradas como território, quaisquer que sejam suas dimensões (23:360). Pode-se perguntar o porquê do estabelecimento da latitude de 60ºS como limite do Tratado. Sabe-se hoje que considerações políticas e não geográficas ou científicas foram responsáveis por tal decisão, uma vez que 60ºS é o limite norte das reivindicações territoriais (2:130).

Os artigos VII e VIII abordam um dos pontos importantes do estatuto jurídico da Antártica, que são os observadores. De fato, o Tratado inova dentro do Direito Internacional no que diz respeito à inspeção (23:360). Os observadores são nacionais designados pelas Partes Contratantes habilitadas a enviar representantes às Reuniões Consultivas do Tratado, que são periódicas, e estão previstas no artigo IX. Estes observadores realizarão inspeção a qualquer e a todas as áreas da Antártica, a qualquer tempo, e com completa liberdade de acesso, mediante a notificação dos seus nomes a todas as demais Partes Contratantes que têm direito de designar observadores. As inspeções incluem as estações, instalações e equipamentos existentes nestas áreas e todos os navios e aeronaves em pontos de embarque e desembarque na Antártica. Do mesmo modo, a observação aérea ampla e a qualquer tempo sobre a Antártica é prevista. Cada Parte Contratante notificará as demais Partes, antecipadamente, sobre todas as expedições à e dentro da Antártica, as estações ocupadas e de todo o pessoal ou equipamento militar que através destas expedições serão ali introduzidos. Os observadores, bem como o pessoal científico permutado e seus auxiliares, estarão sujeitos à jurisdição da Parte Contratante de que forem nacionais, no que disser respeito aos atos ou omissões que ocorrerem enquanto eles estiverem na Antártica, no exercício de suas funções. Este ponto é

considerado pelos juristas a maior infringência do Tratado à soberania das nações que possuem reivindicações territoriais definidas na Antártica. Todavia, ele é essencial ao procedimento descentralizado da inspeção, e representou uma concessão real por parte dos países latino-americanos e da União Soviética, à época (23:361).

As inspeções são realizadas para promover os objetivos do Tratado e até hoje nenhuma violação de seus artigos ou de suas recomendações foi relatada. Há um fator econômico por trás das inspeções que não pode ser desprezado pois, as viagens requerem transporte e apoio logístico. Somente os Estados ricos podem realizar inspeções mais freqüentes, como é o caso dos Estados Unidos (2).

Um outro aspecto a ser mencionado, e previsto no parágrafo 2 do artigo VIII, é o da disputa nos casos de exercício de jurisdição na Antártica, que deverá levar imediatamente as Partes Contratantes à consultas, com vista à obtenção de uma solução mutuamente aceitável. A França, em relação ao artigo VIII, especificou que não renunciaria a qualquer privilégio de soberania em relação a seu território reivindicado, em particular a seu poder de exercer jurisdição sobre este território (2:146).

O artigo IX define as condições básicas para os países que aderindo ao Tratado, desejarem atuar como Parte Consultiva, ou seja, com direito a enviar representantes para as Reuniões Consultivas do Tratado. Tais países, deverão, durante todo o tempo em que demonstrarem interesse pela Antártica, realizar ali substancial pesquisa científica, tais como o estabelecimento de uma estação científica ou a realização de uma expedição científica. As Partes Contratantes originais não estão obrigadas às condições expressas anteriormente, sendo Partes Consultivas enquanto durar o Tratado. A Bélgica e a Noruega, por exemplo, desativaram por bastante tempo seus programas antárticos, por motivos financeiros, sem que perdessem a situação de Partes Consultivas (2:152). Somente as Partes Consultivas que acederam ao Tratado devem permanecer "ativas", para manter sua qualificação de Consultivas (23:363).

As Reuniões Consultivas são periódicas e visam trocar informações, realizar consultas em assuntos de interesse comum pertinentes à Antártica, formular, considerar e recomendar a seus governos medidas para implementar os objetivos e princípios do Tratado.

O *status* consultivo é a chave para o funcionamento do sistema antártico. As dificuldades para uma Parte Contratante se tornar consultiva tem sido motivo de críticas por vários países, que consideram o Tratado fechado ou clube exclusivo das Partes Contratantes originais. Só para exemplificar, a Polônia foi a primeira Parte Contratante a se tornar Parte Consultiva em 1977, dezesseis anos após a entrada em vigor do Tratado (2:147).

É interessante observar qué a Argentina foi favorável a que a situação de uma Parte que pretendesse se tornar consultiva não fosse obtida por simples e automático preenchimento das condições expressas no artigo IX, parágrafo 2, mas, também, mediante recomendação, com possibilidade de veto, por parte de qualquer das Partes Consultivas existentes. Tal sugestão visava o Brasil, mas a decisão de se ater ao texto do Tratado prevaleceu (2:148).

As Reuniões Consultivas só têm poder de fazer recomendação aos Governos. As medidas aprovadas nestas reuniões tornar-se-ão efetivas quando aprovadas por todas as Partes Consultivas. Este ponto é importante, pois se estabeleceu que, somente com a unanimidade das Partes Consultivas, as medidas são aprovadas. É de fato o poder de veto colocado à disposição de cada Parte Consultiva. Os juristas classificam tal poder de veto como uma "soberania negativa" dada às nações participantes para que o Tratado fosse assinado. Na prática, para evitar uma postura do veto ou de inação por parte de qualquer Parte Consultiva, o parágrafo 5 do artigo IX prevê que, a partir da entrada em vigor do Tratado, qualquer ou todos os direitos estabelecidos neste instrumento jurídico podem ser exercidos, tenham sido ou não propostas, consideradas e aprovadas as medidas destinadas a facilitar o exercício dos mesmo direitos. Isto significa que os procedimentos básicos do Tratado, tais como: inspeções, per-

mutas de informações científicas e de pessoal, condução de programas científicos no continente, podem ser realizados independentemente das decisões ou vetos apostos por Governos das Partes Consultivas, como resultado das recomendações emanadas das Reuniões Consultivas (23:364).

O artigo X resume a convicção do esforço que todas as Partes Contratantes devem realizar para que nenhuma atividade que seja realizada na Antártica contrarie os princípios ou propósitos do Tratado.

O artigo XI trata da resolução de disputas entre duas ou mais Partes Contratantes relativas à interpretação ou aplicação do presente Tratado. As Partes devem se consultar para resolver a disputa por negociação, mediação, arbitramento ou outro meio pacífico de sua própria escolha. Caso não seja resolvida a disputa pelos métodos acima preconizados, o dissídio, com o consentimento de cada Parte, será levado à Corte Internacional de Justiça para julgamento, não havendo porém, compulsoriedade de jurisdição.

As modificações ou emendas ao Tratado podem ser propostas a qualquer tempo e serão aprovadas por acordo unânime das Partes Consultivas. Sua entrada em vigor se dará após a sua ratificação por todas as Partes Contratantes. É importante aqui ressaltar, que a Parte Contratante não representada nas Reuniões Consultivas, não estará obrigada a aceitar as emendas ou modificações aprovadas, pois sua situação contratual é automaticamente descontinuada caso este Estado não ratifique a modificação aprovada dentro de dois anos, a partir da data da sua vigência.

Após decorridos trinta anos da vigência do Tratado da Antártica, este poderá ser revisto por solicitação de qualquer Parte Consultiva. Neste caso, uma conferência de todas as Partes Contratantes será realizada para rever a operação do Tratado. Aliás, esta é a única participação prevista para as Partes Contratantes sem *status* consultivo no texto do Tratado. Qualquer modificação ou emenda que for aprovada em tal conferência, pela maioria das Partes Contratantes, inclusive a maioria das Partes Consultivas, será comunicada pelo Governo depositário, o Governo dos Estados Unidos, a todas as Partes Contratantes após o término da conferência e entrará em vigor após sua ratificação por todas as Partes Contratantes. Se qualquer modificação ou emenda aprovada não tiver entrado em vigor, por falta da mesma ratificação unânime exigida para as modificações ordinárias (artigo XII, parágrafo 2 a) e b)), após dois anos da data de sua comunicação a todas as Partes Contratantes, qualquer delas poderá, a qualquer tempo, após a expiração daquele prazo, comunicar ao Governo depositário a sua retirada do Tratado da Antártica. Esta retirada terá efeito dois anos após o recebimento da divulgação feita pelo Governo depositário.

Sentiram os países signatários do Tratado que, se a maioria desejar mudanças e não as puder realizar ou assegurar após trinta anos de vigência do Tratado, o sistema antártico não terá se mostrado satisfatório e deverá ser dissolvido. Esta foi a fórmula encontrada para terminar o Tratado. É interessante observar, neste ponto, que é um erro freqüente a interpretação que o Tratado terá de ser revisto após decorridos trinta anos de sua vigência. A verdade é que não há mecanismo especial previsto para se convocar uma conferência no caso de o Tratado vir a ser perpetuado (23:365).

A adesão ao Tratado está prevista no seu artigo XIII, e ele estará aberto a todos os Estados membros das Nações Unidas ou qualquer outro Estado que possa ser convidado a aceder ao Tratado com o consentimento de todas as Partes Consultivas.

O Tratado da Antártica se enquadra tecnicamente em todos os critérios de "acordo regional" estabelecidos sob o artigo 52, Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas (2).

Estes são os aspectos relevantes do Estatuto Jurídico da Antártica que manteve inalteradas as reivindicações territoriais ali proclamadas, pelo menos no período de trinta anos, tempo este que permitirá às Partes Contratantes avaliarem os resultados e as modificações

importantes que se fizeram necessárias. O Tratado da Antártica é um exemplo, poucas vezes visto, de atividade diplomática e política visando servir à Ciência e aos interesses internacionais mais amplos. Seus elevados princípios são uma esperança para a solução pacífica dos conflitos e litígios entre as nações e um passo importante para o futuro do continente austral (3).

A Antártica pós-Tratado — As atividades de pesquisa científica na Antártica, no contexto preconizado pelo seu instrumento jurídico, ou seja, de cooperação e ampla permuta de observações e dados resultantes de investigação científica pelas Partes Contratantes, não poderia ser eficientemente realizadas sem a participação de um organismo de caráter internacional que coordenasse tais atividades. O Comitê Especial de Pesquisas Antárticas criado em 1957 pelo Conselho Internacional das Uniões Científicas (ICSU), a fim de coordenar todas as pesquisas científicas na Antártica durante o AGI, é substituído no ICSU pelo Comitê Científico de Pesquisas Antárticas (S.C.A.R.), que passa a ser conhecido por sua sigla, SCAR, e que vai coordenar o intercâmbio e a cooperação científica do sistema antártico. Este Comitê vem mantendo de forma integral a continuidade da cooperação científica internacional no continente austral, tendo, como seus membros, delegados designados por todas as Partes Consultivas (4:15).

A diplomacia na Antártica é conduzida nas Reuniões Consultivas. A Ciência é coordenada pelo SCAR, cuja sede é na Inglaterra (2:171).

A organização administrativa do SCAR é encontrada no texto de sua Constituição e Resoluções Vigentes, que são examinadas a cada reunião. As decisões formais são tomadas por delegados que se reúnem a cada dois anos. No intervalo entre cada reunião, pode o Diretor do SCAR tratar de todos os assuntos que requeiram seu estudo ou atenção (2:172).

A Parte Contratante que quiser se filiar ao SCAR deverá possuir um organismo nacional científico que se associe ao ICSU, e que forme Comitês nacionais para levar a efeito programas destinados a contribuir para os objetivos científicos do SCAR. O título mais elevado na filiação ao SCAR é o de "país ativamente envolvido na pesquisa antártica". É interessante mencionar que o SCAR não realiza ele mesmo pesquisa científica, apenas coordena os programas científicos nacionais. O SCAR está intimamente ligado ao mecanismo do Tratado, particularmente ao processo consultivo, sendo em geral complementares as suas Reuniões e as Reuniões Consultivas do Tratado (2:177).

A maior parte da coordenação científica é levada a efeito em dez Grupos de Trabalho permanentes, a saber: Biologia, Geodésia e Cartografia, Logística, Meteorologia, Oceanografia, Geologia, Glaciologia, Biologia Humana e Medicina, Geofísica da Terra Sólida e Física da Alta Atmosfera (4:15).

A associação das Partes Contratantes tem sido de forma que todos os Comitês Nacionais do SCAR tenham um representante, ou seja, haja um nacional de cada Parte Consultiva em um Grupo de Trabalho (2:172). O SCAR se utiliza de especialistas em vários assuntos para o estabelecimento de Grupos de Especialistas. Tais Grupos podem ser formados a pedido dos Comitês Nacionais, a pedido de um Grupo de Trabalho ou em apoio a pedido de Governo de Parte Contratante. Dois dos Grupos de Especialistas mais importantes são: o de Avaliação do Impacto Ambiental na Exploração e Explotação dos Recursos Minerais na Antártica (EAMREA) e o de Recursos Vivos do Oceano Austral, que estão estudando os efeitos da explotação dos recursos antárticos (2:173).

A associação ao SCAR, ligada ao processo consultivo do Tratado, foi sempre feita através do estabelecimento de uma base permanente na região austral. Todavia, alguns cientistas ponderaram que o estabelecimento físico de uma estação, por si só não contribui para a pesquisa científica. Um navio de pesquisa é muito mais importante, por exemplo, que uma base permanente sem atividades científicas. Daí, o SCAR haver se tornado mais flexível, sendo hoje o mecanismo de acesso à situação de Parte Consultiva um dos aspectos considerados na

filiação ao SCAR (2:173).

O Tratado da Antártica tem sua moldura estabelecida pelas Reuniões Consultivas. Na realidade, a dinâmica do Tratado é obtida através de tais reuniões, que ocorrem a cada dois anos. É importante lembrar que estas reuniões não possuem poder para tomar decisões, apenas fazer recomendações. Estas recomendações são formais e inflexíveis quando de sua aprovação unânime pelas Partes Consultivas. As Reuniões Consultivas do Tratado são iniciadas com uma sessão plenária aberta ao público, mas as demais sessões são feitas a portas fechadas. As recomendações aprovadas nestas reuniões são publicadas em forma de um relatório final, com referência aos resultados da reunião. Em realidade, existe um estrito controle das informações relativas aos assuntos antárticos por parte dos Governos das Partes Contratantes, o que torna as Reuniões Consultivas sigilosas. Há críticas sérias a tal procedimento, baseado em que não há base legal, claramente estabelecida, para tanto e ser difícil conciliar tal procedimento com a liberdade de investigação científica e a cooperação internacional que se deseja, em benefício da Ciência (2:159).

Desde a vigência do Tratado já foram realizadas doze Reuniões Consultivas. Na Reunião Consultiva de 1970, a Nova Zelândia apresentou o tema relativo aos recursos minerais, considerado muito importante. Não houve qualquer resolução a respeito e nem sequer o assunto constou do Relatório Final da Reunião Consultiva. Em 1972, na Reunião de Wellington, a África do Sul abordou o tema "Recursos antárticos e os efeitos da exploração mineral", levantando extensos debates, inclusive com especial interesse na exploração petrolífera da região austral. A proposição, por ser relevante, passou a ocupar regularmente o temário das reuniões seguintes. Em 1975, as Partes Consultivas recomendaram ao SCAR avaliar o impacto ambiental da exploração e explotação mineral na Antártica, criando-se, em 1976, o EAMREA. Os conceitos iniciais a respeito de tão importante tema vieram a ser publicados em 1977, no Relatório Final da Nona Reunião Consultiva, quando se estabeleceu a moratória na exploração de recursos minerais até que se avalie concretamente os problemas ecológicos resultantes desta exploração, em particular a do petróleo na plataforma continental. É importante aqui relembrar que o Tratado da Antártica não aborda o problema da exploração dos recursos naturais na área por ele abrangida, apenas recomendando medidas de proteção e conservação dos recursos vivos do continente. Tal fato representou, à época, uma tática diplomática, visando evitar o impasse com os países "territorialistas" (16).

Em 1975, por recomendação das Partes Consultivas, após Reunião Consultiva, o SCAR foi também convidado a realizar estudos sobre a conservação dos recursos naturais da região austral. Um grupo de especialistas foi estabelecido pelo SCAR para estudar os recursos vivos do Oceano Austral. Este grupo formulou um plano global denominado "Investigação Biológica dos Sistemas Marinhos Antárticos e Estoques" (BIOMASS), passando a ser conhecido por esta sigla. A investigação abrange o "krill", mamíferos marinhos, aves, peixes, invertebrados bênticos, entre outros. A ênfase de tal estudo, que se prolongará até 1986, é o "krill", por ser um elo importante na cadeia alimentar de tais recursos vivos. É interessante ressaltar que a área abrangida pelo SCAR é mais ampla do que a área abrangida pelo artigo VI do Tratado da Antártica, limitando-se pela linha conhecida como convergência antártica. Também ilhas, como a Gough e Tristão da Cunha, são incluídas pelo SCAR em sua área de interesse, mesmo ao norte da citada linha (2:135).

Nos últimos anos, a exploração comercial do "krill" em larga escala por diversos países, particularmente a Polônia e a Alemanha Ocidental, levou à realização da "Conferência sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos" em 1980, em Canberra, que resultou num tratado completo, aplicável a todo o ecosistema (4:14). É importante observar a rapidez com que agiram as Partes Contratantes, ao pressentirem a intromissão de países não pertencentes ao Tratado e organizações internacionais na pesquisa e exploração do "krill".

Este crustáceo, segundo estudos sistemáticos de Biologia Marinha, faz parte da cadeia alimentar básica das baleias azuis e de aleta, em águas antárticas. Não é possível hoje, se precisar com segurança os danos que podem resultar da exploração comercial das reservas de "krill", estimadas em 70 milhões de toneladas e equivalente a toda pesca mundial (1). A convenção sobre recursos vivos adotou a teoria do ecosistema, limitando a pesca a quantidades que não causem modificações irreversíveis a outras espécies, em vez de estabelecer limites de pesca pelos seus efeitos em cardumes de determinada espécie (16). A Convenção entrou em vigor em 1982, já contando com a assinatura das duas novas Partes Consultivas, a Polônia e a Alemanha Ocidental. Anteriormente, as Partes Consultivas do Tratado Antártico já haviam estabelecido a "Convenção de Conservação das Focas Antárticas", que foi considerada modelo para as futuras convenções. O objetivo foi estabelecer uma proteção contra a caça predatória de várias espécies de foca, entre elas a foca peleteira, tão cobiçada pelos caçadores (2:210).

A realização dos acordos sobre recursos vivos mostra que o sistema respaldado no Tratado da Antártica pode regulamentar de maneira adequada o aproveitamento econômico destes recursos. Todavia, discussões e debates a nível internacional relacionados com a potencialidade dos recursos naturais do Continente Antártico, vêm cada vez mais pressionando as Partes Contratantes para que permitam a ua exploração. As Organizações internacionais já realizaram inúmeras tentativas para encetar atividades naquele Continente. Até o ponto que se sabe, tais tentativas têm sido bloqueadas (2). Até mesmo no âmbito do SCAR, são poucas as organizações internacionais que realizam atividades na Antártica por intermédio deste organismo científico. A mais antiga e eficiente colaboração é realizada pela Organização Mundial de Metereologia (WMO), dado o interesse geral em informações metereológicas na área. Além da WMO, poderíamos destacar a Comissão Oceanográfica Intergovernamental (OIC) que estabeleceu o Grupo de Coordenação do Oceano Austral em conjunto com o SCAR. Quando, em 1975, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) tentou ampliar à Antártica o seu projeto de proteção ambiental, a diplomacia dos países membros do Tratado bloqueou de forma discreta tal pretensão, por haver entre os membros do Conselho Diretor da UNEP diversos delegados das Partes Consultivas do Tratado da Antártica. Imediatamente, o sistema antártico preparou uma Recomendação denominada "O Meio Ambiente Antártico", que vai dar origem à Recomendação da Oitava Reunião Consultiva, respondendo ao desejo da UNEP. Esta Recomendação foi uma defesa do sistema antártico contra injunções externas (2:121-5).

Uma ameaça mais ampla ao Tratado da Antártica é a emergência da 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Os fundos marinhos, fora da área sob jurisdição dos Estados, serão explorados por uma Autoridade, a nível internacional, segundo o texto aprovado nesta Conferência. Já anteriormente, a Nova Ordem Econômica Internacional (NIEO), declarada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1974, considerara o fundo do mar, além da jurisdição nacional, como herança de toda a Humanidade, com particular atenção quanto aos direitos dos países em desenvolvimento. A Antártica está na mira de tais países que vêem os recursos antárticos como um bem que deve ser assegurado para todos, através da internacionalização da sua exploração. Por outro lado, o fato de a Antártica ter ficado fora da Conferência do Direito do Mar, não impede que a Autoridade prevista nessa Conferência exerça seus poderes ao Sul dos 60ºS, área abrangida pelo Tratado (2).

Pode-se dizer que a Antártica é hoje um laboratório onde são estudados diversos assuntos relativos ao conhecimento do nosso planeta. A fim de resumir a extensa gama de atividades científicas que ali está se processando, apresentamos no Anexo C uma relação sucinta dos projetos em andamento através da cooperação científica internacional.

Observando este quadro, que começou a se configurar na década passada, decidiu o Brasil dedicar atenção à Antártica, a partir de 1975, quando adere ao Tratado (10). Anterior-

mente porém, quando da convocação da Conferência de Washington em 1958, o Brasil, não tendo sido convidado emitiu um protesto formal ao Governo dos Estados Unidos, declarando que, ante o imperativo de proteger sua Segurança Nacional, reservava-se o direito de livre acesso à Antártica, assim como o de apresentar as reivindicações que pudesse vir a julgar necessárias (32). A possível reivindicação brasileira, dado que não há registro histórico de expedição brasileira em épocas anteriores, poderá se basear no critério da defrontação, como já utilizada por outros países. Neste caso, o setor brasileiro estará compreendido entre os meridianos de 34º40'W e 53º20'W, superpondo-se sobre setores já reivindicados pela Inglaterra e Argentina (Fig. nº 1).

Até 1975, o Governo Brasileiro pouco se interessou pelo continente austral, a despeito dos esforços individuais de intelectuais e parlamentares, que debatiam e mostravam a importância futura da presença brasileira na Antártica. Em 1972, um grupo de cientistas associados ao Instituto Brasileiro de Estudos Antárticos (IBEA) programou uma excursão científica à Antártica. A repercussão na Argentina foi tão grande e tão preocupante, que o Governo de Buenos Aires decide, num ato de aberto desafio ao artigo IV do estatuto jurídico da Antártica, transformar a estação argentina "Base Marambio", na Península Antártica, em "Capital Acidental da República", para onde se transferiram o Presidente da República e o seu Gabinete (2:59). A expedição brasileira não chegou a ser realizada.

A dúvida inicial, se devíamos ir isoladamente à Antártica, é dissipada com a adesão ao Tratado, que é considerado de grande valor e ter o mérito de evitar controvérsias, trazendo a paz e a tranqüilidade à região.

Nossa demora em ir ao continente austral, depois de 1975, se deu por razões políticas, econômicas e diplomáticas. O Brasil havia, inclusive, aprovado suas diretrizes gerais para a Política Nacional para Assunto Antárticos (Polantar) em 1976. A solução dos problemas mencionados, permitiu o retorno ao tema, com a decisão de se ir à Antártica no verão 1982/1983.

CAPÍTULO 3
O BRASIL NA ANTÁRTICA

O Projeto Brasileiro para a Antártica — A presença brasileira na região austral está perfeitamente justificada no documento de adesão ao Tratado da Antártica, emitido pelo Governo Brasileiro. Diz o mencionado documento que o Brasil, por possuir a mais extensa costa marítima da América do Sul, devassada em sua maior parte pelo Continente Antártico, tem ali interesses diretos e substanciais. Registra ainda a inclusão de parte daquele continente na Zona de Segurança prevista no artigo IV do TIAR, sendo o Brasil portanto, co-responsável pela defesa desta área. Além disto, o documento também expressa a posição brasileira quanto à importância do uso da Antártica para fins exclusivamente pacíficos, à relevância dos trabalhos sendo realizados no continente austral e ao mecanismo do Tratado, no qual, segundo o Brasil, deverá prevalecer o princípio da igualdade entre todos os seus signatários (13).

Decidido a se tornar Parte Consultiva do Tratado da Antártica, resolveu o Governo Brasileiro criar a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR) em janeiro de 1982 (8). A CONANTAR, criada em conseqüência de diretrizes estabelecidas em 1976, é um órgão de assessoramento político à Presidência da República, para orientar a aplicação da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR). Quem iria porém, coordenar as atividades antárticas brasileiras? Necessitava o Brasil de uma estrutura administrativa, que em outros países é organizada sob o nome de Instituto Antártico, enfeixando as attribuições ligadas ao setor científico e ao de apoio. O Governo já havia criado anteriormente a Comis-

são Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), vinculada ao Ministério da Marinha, e que já operava com uma Secretaria, além de atuar como órgão colegiado, no qual estavam representados os setores do Governo diretamente interessados em opinar sobre um programa brasileiro para a Antártica. Decidiu então o Governo, atribuir à CIRM a execução inicial do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) (9). A Secretaria da CIRM recebe e maneja as dotações Orçamentárias para o PROANTAR, enquanto a sua ligação com a Marinha permite prover o apoio necessário ao Programa. A continuidade do programa e o seu desenvolvimento indicarão, no futuro, o tipo de instituição que melhor se adequará para administrar as atividades brasileiras na Antártica (6).

O PROANTAR deverá contribuir para a consecução dos principais objetivos da Política Nacional para Assuntos Antárticos, a saber:

— demonstrar o firme interesse brasileiro na região antártica através de sua presença na área;

— permitir a participação do Brasil em todas as atividades realizadas na Antártica, particularmente naquelas que nos beneficie com o aproveitamento de recursos naturais da região;

— criar as condições para a plena participação no mecanismo decisório do Tratado da Antártica, bem como em outros organismos e reuniões internacionais interessadas em temas antárticos; e

— promover a formação e o aperfeiçoamento no país de pessoal especializado em assuntos que dizem respeito à Antártica, a fim de permitir ao país a aquisição de tecnologia que nos habilite a tirar partido dos dados, observações e experimentos científicos de nosso interesse naquele continente (6:2).

Como já mencionamos na análise do Tratado, é indispensável que o Brasil, além de demonstrar interesse pela Antártica, realize substancial pesquisa científica na região, o que lhe permitirá também se filiar ao SCAR. Assim fazendo, estará atuando no sistema antártico com poder de negociação e participando da vasta gama de atividades científicas em curso naquele continente, e que são de seu maior interesse.

O planejamento inicial do PROANTAR previa só submeter a proposta de filiação do Brasil ao SCAR após a obtenção de resultados de pesquisas realizadas naquele continente, como fora recomendado por cientistas membros da comunidade científica internacional. Paralelamente, o setor diplomático se encarregaria das providências para aceitação do Brasil como Parte Consultiva do Tratado. Ocorreu, contudo, que a CONANTAR ao conduzir o processo de postulação do Brasil à situação consultiva obteve, através de intenso trabalho diplomático junto às Partes Consultivas na V Reunião Consultiva Especial do Tratado, em Canberra na Austrália, em 1983, a ascensão do Brasil à categoria de membro consultivo do Tratado da Antártica, por consenso. Nesta condição o Brasil participou da XII Reunião Consultiva do Tratado, realizada em Canberra, Austrália (11:12). Hoje, é o Brasil membro consultivo do Tratado, sem estar ainda filiado ao SCAR.

Há no momento uma proposta de nova organização administrativa para o PROANTAR, partida da CIRM, em que se considera imprescindível a criação de um Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CNPA), que como já mencionado neste trabalho, auxiliará o Brasil a formalizar sua candidatura de filiação ao SCAR na sua próxima reunião, ainda em 1984. Os cientistas e técnicos indicados para representar o Brasil junto aos Grupos de Trabalho do SCAR formarão o corpo de assessores do CNPA. O Brasil participará inicialmente nos seguintes Grupos de Trabalho do SCAR: Biologia, Geodésia e Cartografia, Geofísica da Terra Sólida, Física da Alta Atmosfera, Meteorologia, Oceanografia, Geologia e Logística (Anexo B).

Paralelamente às providências regulamentares previstas no mecanismo do Tratado e nas Resoluções Vigentes do SCAR, foi, em 1982, organizada a primeira expedição brasileira ao continente austral. Um grande esforço de todo pessoal científico e de apoio permitiu que os

dois navios envolvidos na expedição ficassem prontos, a tempo, para o verão austral. Assim, partiram para a Antártica o Navio de Apoio Antártico "Barão de Teffé", adquirido recentemente na Dinamarca pela Marinha do Brasil, e o Navio Oceanográfico "Professor Besnard", da Universidade de São Paulo. A viagem teve por objetivo tomar posição, visitar estações pertencentes a países membros do Tratado e iniciar um programa de atividades oceanográficas através do Navio OC. "Prof. Besnard". Foram ainda visitadas as estações de Arctowiski (Polônia), Tenente Marsh (Chile), Bellingshausen (URSS) e Palmer (EUA) (21).

O planejamento da segunda expedição brasileira foi realizado pela CIRM e o esforço foi ainda maior pois, entre as inúmeras atividades previstas para 1983/1984, destacava-se a instalação da Estação Antártica "Comandante Ferraz", em local a ser escolhido pela chefia da expedição. Além disto, eram previstas entre as atividades deste ano a participação de aeronave da Força Aérea Brasileira, o estabelecimento de grupos de pesquisa de campo e a parte logística referente à Estação "Comandante Ferraz". Ao mesmo tempo, na cidade de Rio Grande foi criada a Estação de Apoio Antártico do Rio Grande (ESANTAR) que operará sob responsabilidade da Fundação Universitária do Rio Grande (FURG), mediante convênio com a CIRM. A Estação Antártica "Comandante Ferraz" e as outras que vierem a ser instaladas como parte do PROANTAR, estarão sunordinadas administrativamente à CIRM. A Estação "Comandante Ferraz" foi instalada no verão de 1984 na Ilha do Rei Jorge, Baía do Almirantado, nas ilhas Shetland do Sul. O local escolhido é adequado pelas possibilidades que oferece de ampliação da Estação e a possível construção de um campo de pouso de 700

Por outro lado, o local é interessante pelas características geológicas da margem oriental do Mar de Weddel e da Península Antártica, que serão motivo de estudo dos pesquisadores brasileiros. A Estação deverá ser guarnecida permanentemente a partir de 1986, segundo estimativa da CIRM (21) (Fig. nº 2).

Atualmente são cinco os subprogramas do PROANTAR, três de caráter científico e dois de apoio. Os subprogramas de caráter científico são os de Ciências da Atmosfera, Ciências da Terra e Ciências da Vida. Os subprogramas de caráter de apoio são os subprogramas de Educação e Treinamento e o de Logística.

No subprograma de Ciências da Atmosfera se realizarão pesquisas relativas à Meteorologia e Física da Alta Atmosfera. A Meteorologia tem, na Antártica, um campo fértil para sua atividade, enquanto a Física da Alta Atmosfera permitirá melhor conhecer os fenômenos que ocorrem na Ionosfera tropical do Brasil. O subprograma de Ciências da Terra abrange duas áreas de muito interesse nas pesquisas já iniciadas na Antártica: a Geologia e a Oceanografia. A prospecção geológica visa, primordialmente levantar as ocorrências minerais expressivas que se espera encontrar na Península Antártica. A Oceanografia, por sua vez, nos permite conhecer as relações entre os sistemas de circulação do Oceano Austral e dos Oceanos adjacentes, em particular o Atlântico Sul. A Cartografia ocupa lugar importante entre os subprogramas da Ciência da Terra, como apoio que representa para todas as atividades do PROANTAR. O subprograma de Ciências da Vida inclui as áreas de Biologia e Medicina — Biologia Humana. Na Biologia a busca do conhecimento científico sobre os seres vivos da região austral é o objetivo dominante. Na Medicina — Biologia Humana, pretende-se controlar a saúde e a adaptação físico-psíquica do homem à Antártica.

Dos dois subprogramas de apoio, o de Educação e Treinamento visa a formação de técnicos e auxiliares de pesquisa, assim como capacitar pesquisadores em nível de graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento para desenvolver atividades de pesquisa, ensino e apoio ao PROANTAR. O outro de Logística, permitirá prover todos os meios necessários à execução dos projetos detalhados nos demais subprogramas do proantar, não incluídos aí os custos com aquisição de navios e aeronaves, indispensáveis à realização do PROANTAR (6).

Três importantes setores do Governo Brasileiro vêm se destacando no apio a nossa permanência na Antártica: o Ministério de Relações Exteriores coordenando a parte política, a CIRM coordenando a parte científica e a Marinha coordenando o apoio logístico.

Se verificarmos a amplitude do programa Antártico Brasileiro, o pequeno intervalo entre a nossa primeira expedição e a aceitação do Brasil como Parte Consultiva do Tratado, a instalação de uma Estação na Antártica e de uma Estação de Apoio em Rio Grande, no curto período compreendido entre janeiro de 1982 e janeiro de 1984, logo compreendemos a importância que os interesses de caráter científico, político, econômico e estratégico, pressionando mais do que nunca o sistema antártico, têm para o Brasil. É pois, dentro desta ótica que abordaremos as perspectivas para o Brasil na Antártica.

As perspectivas para o Brasil na Antártica — O Continente Antártico vive hoje o maior projeto científico internacional da História. Ali se encontram instaladas 38 estações permanentes, pertencentes a 12 países membros do Tratado da Antártica. Os resultados que vêm sendo obtidos, por sua importante contribuição à Ciência, por si só validaria o esforço dos técnicos e cientistas das nações participantes (16).

Aspectos científicos — Entre as áreas da Ciência mais estudadas na Antártica destaca-se a Meteorologia. O conhecimento do meio ambiente, particularmente em uma região de clima inóspito, é essencial pela influência que este exerce sobre o pessoal e o material em operação na área. Por outro lado, as observações meteorológicas têm sido lugar-comum nos programas de pesquisa de todos os países, pela maior facilidade na obtenção de dados necessários aos estudos correlatos. Todavia, se a justificativa de pesquisas meteorológicas tem propiciado, para fins políticos, a ação de presença na Antártica, a análise dos dados obtidos envolve a necessidade de grandes conhecimentos científicos no que se refere à troca de calor entre a terra, o gelo e a água (4:17). O Continente Antártico sofre contínuas flutuações quanto a sua área, devido à formação do gelo continental que se expande para o mar, ligando-se ao gelo do mar, chegando a elevar a área continental compacta para até 26 milhões de quilômetros quadrados. Esta área gelada varia rapidamente, em pequenos espaços de tempos, através de intensos degelos, com enorme influência climática sobre o Hemisfério Sul e particularmente a América do Sul.

A Antártica se localiza na confluência de três grandes oceanos. As variações climáticas são assunto de estudo por todos os países desenvolvidos, sem que se conheça totalmente suas causas básicas. Sabe-se que o problema fundamental no estudo das alterações climáticas consiste na obtenção de valores numéricos para o transporte de calor pelos oceanos e para as trocas de calor oceano-atmosfera. O estudo da fonte de calor tropical e sua interação com as duas fontes receptoras polares, vem sendo tema de intensos estudos por americanos e soviéticos (16).

A Antártica é conhecida, por especialistas em clima, como a "terra-chave" do clima da Terra. De fato, este continente é a região do globo que mais calor perde para o meio exterior. As variações na superfície gelada do Oceano Austral, como vimos, influenciam sobremodo o sistema climático global, pois uma maior área de gelo na superfície do mar promove o resfriamento por refletir a maior parte da energia solar recebida. Já uma elevação de intensidade solar, reduz a extensão do gelo marinho e amplia o efeito de aquecimento. A avaliação quantitativa deste efeito de ampliação é o papel de investigação climatológica. O estudo do gelo é importante para o futuro da Humanidade, e o desenvolvimento da tecnologia de gelo poderá aumentar a base de recursos e proteção contra a deterioração dos climas. Ora, se à Antártica é creditada a posição-chave para alteração do clima global, já se pensa em criar algo como o clima ideal, caso tal tecnologia seja viável, a custos suportáveis. Se esta conquista científica pode parecer fantasia, uma melhoria climática limitada pode, segundo os cientistas, ser obtida através da "semeadura" de nuvens na Antártica (27).

Para o Brasil, que sofre regulamente as conseqüências de tais alterações climáticas porveniente das relações oceano-atmosfera na região austral, estas conquistas científicas são de valor inestimável. Por outro lado, alguns autores já mencionam estarmos frente a um novo tipo de guerra, a "Guerra Meteorológica". De fato, toda uma economia poderá vir a ser afetada por fatores climáticos adversos, sem que o país "atacado" perceba, uma vez que as catástrofes da natureza são comuns em várias partes do globo (1). A título de exemplo, poderíamos aqui mencionar a correlação já constatada na semelhança das condições atmosféricas entre a estação soviética de Vostok na Antártica e a área de Ezeiza nso arredores de Buenos Aires. Assim, quando as condições de tempo em Ezeiza são péssimas, o mesmo ocorre em Vostok; quando o tempo abre em Vostok, o mesmo ocorre em Ezeiza, a milhares de quilômetros de distância (27:18). Não são cohecidas outras correlações semelhantes entre pontos antárticos e outras áreas, como no Brasil por exemplo, e que serão matérias de estudos pelo Programa Antártico Brasileiro. Este programa tem, na área de Ciências da Atmosfera, o projeto "Meteorologia da Região Antártica", no qual se testará a teroria da dinâmica da circulação atmosférica da região e sua influência no tempo e na variabilidade do clima no Brasil (6).

Outro tema de investigação é a Ionosfera, cujo estudo encontra um campo propício no Continente Antártico. Alguns fenômenos de especial interesse geofísico, se observam na região da atmosfera denominada pelos cientistas de *Plasmapausa*. Entre estes fenômenos estão a geração de intenso ruído de radiofreqüência em muito baixa freqüência (VLF) e também a excitação dos arcos vermelhos estáveis das auroras. Estes fenômenos podem afetar os sinais globais de comunicação e são motivo de muita pesquisa pelos cientistas em atividades na Antártica. Os americanos montaram a moderna Estação de Siple, que se comunica com a Estação de Roberval, em Quebec. Outras estações americanas já estão operando na Antártica, em contato com estações no continente americano, como a de Byrd, Ellsworth a da ilha da Decepção. O mesmo fazem os soviéticos entre a estação de Vostok e a baía Frobisher.

O Brasil tem interesse direto nos estudos sobre a propagação de sinais de radiofreqüência na Ionosfera, que estão incluídas no subprograma de Ciência da Atmosfera, em projeto a cargo do Instituto de Pesquisas Espaciais. A transmissão de sinais rádio em VLF está sendo utilizada para comunicações entre submarinos submersos e suas bases (27).

A Oceanografia é outro campo de interesse nos programas científicos em curso na Antártica. Como já vimos, a interação entre a atmosfera e a circulação oceânica tem reflexos importantes sobre os fatores climáticos e também interessa à Oceanografia. Nesta região observa-se o fenômeno da convergência, caracterizada pelo mergulho da água antártica superficial abaixo da água subantártica, que flui para o sul e é menos densa. A circulação oceânica na região é de importância para a Meteorologia e também para a Biologia Marinha, pois as águas antárticas transportam nutrientes que vão fertilizar os oceanos que lhe são adjacentes. O programa de Oceanografia na Antártica está sendo promovido pela Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI) com a presença de vários países, no período de 1981-1985. Entre os resultados obtidos, destaca-se a definição da posição da Convergência Antártica que chega a atingir a latitude de 50ºS no Oceano Atlântico. A corrente circumpolar gerada pelos ventos é uma corrente profunda que mergulha até 900 metros na convergência podendo ser notada até a latitude de 25ºN, na altura de Cabo Frio. O movimento ascensional da água profunda cria uma zona de ressurgência que fornece alto teor de nutrientes à água superficial. A presença de nutrientes nas águas antárticas é responsável pelo grande interesse da Biologia Marinha, pois a vida marinha é ali bastante rica. O plâncton é a base da alimentação dos peixes, e as algas bentônicas são de considerável expressão nestas águas. O recurso vivo mais importante é o "krill". Um programa internacional de Biologia Marinha

foi criado pelo SCAR e é conhecido pela sigla já mencionada neste trabalho, BIOMASS. Este programa tem por finalidade entender a estrutura dinâmica dos ecosistemas marinhos antárticos, visando a futura utilização do potencial dos recursos vivos da região. O Brasil estará presente na segunda fase deste programa, que já recebeu a sigla SIBEX, Segundo Experimento Internacional do BIOMASS (4:18).

Aspectos econômicos — Entre os principais recursos vivos da Antártica o "krill" tem sido um dos mais explorados. A sua pesca está regulada pela "Convenção de Conservação dos Recursos Vivos Marinhos da Antártica".

Quanto aso recursos não-vivos, sem dúvida as prospecções geológicas vêm demonstrando o potencial do continente em recursos minerais. O Serviço de Prospecção Geológica dos Estados Unidos realizou estudos e detectou, próximo ao Pólo Sul, enorme jazida de carvão mineral, considerada entre as maiores do mundo. Esta jazida contém antracita e coque natural. Há mais três jazidas menores associadas a esta, ligadas à cadeia de Montanhas Transantárticas. A posição da jazida no centro do continente impede, todavia, sua exploração no atual estado da tecnologia.

O Serviço de Geologia americano, em um comunicado emitido em 1974 sobre os recursos minerais da Antártica, enfatiza a grande variedade de recursos minerais encontrados, mas dos quais só se conhecem ocorrências, tendo sido obtidas amostras de areia, mármore, asbestos, fosfatos e terras raras, além de ferro, cromo, cobre, titânio, bório, ouro, prata, níquel, cobalto, berilo e columbio. Outras fontes de pesquisa já constataram a presença de antimônio, chumbo e zinco. Nódulos de ferro-manganês foram encontrados no fundo do mar que banha a Península Antártica. Nesta mesma região uma equipe de geólogos, vem realizando uma extensa exploração apoiada por helicópteros, nas montanhas Ellsworth, ao sul da Terra de Palmer, e no maciço de Dufek. Este maciço, acredita-se hoje, é muito mais largo do que se imaginava e similar ao de Bushevald, na África do Sul. Geologicamente, isto significa que estamos à vista de um tesouro mineral muito vasto, com perspectivas de existência de urânio (27:18-20) (Fig. nº 3).

O assunto mais discutido, no que tange aos recursos minerais, diz respeito à exploração de petróleo, que se acredita existir na plataforma continental antártica. Uma perfuração exploratória foi levada á efeito pelo navio americano "Glomar Explorer". Segundo dados divulgados, a perfuração não atingiu a camada de presença de óleo, com receio de provocar seu escapamento. Todavia, foi observada a presença de gás etano e metano durante esta exploração no Mar de Ross, o que leva a crer na presença de hidrocarbonetos de cadeias mais complexas. Se, por outro lado, considerarmos a presença de óleo nas plataformas continentais da Argentina, Nova Zelândia e Austrália, é de supor, pelas teorias geológicas de formação da Terra, à existência de petróleo na plataforma continental da Antártica. Sobre isto o SCAR publicou em 1979 um relatório, conhecido como "Relatório Bellagio", onde um grupo de especialistas e técnicos da área de petróleo e do maio ambiente concluiu que, pela experiência já adquirida na prospecção e pesquisa de óleo no Oceano Ártico, já existem condições para as perfurações exploratórias em várias partes da plataforma continental antártica, mesmo considerando o fato desta ser profunda (até 800 metros), as severas condições climáticas da região e a presença de icebergs e placas de gelo. Sobre este último aspecto cabe mencionar que França já projetou plataformas de prospecção de petróleo compressíveis, para fazer frente ao problema do gelo (39:800).

A exploração e prospecção do petróleo na Antártica está hoje condicionada por fatores políticos, além de uma avaliação mais cuidadosa de sua ação sobre o meio ambiente.

Aspectos políticos — Enquanto que para os recursos vivos concluiu-se no seio do Tratado uma convenção visando a sua conservação, para os recursos minerais as inúmeras Reuniões Consultivas, a partir da VII Reunião Consultiva de Wellington, nada decidiram de

concreto sobre a proposta sul-africana para sua exploração (5:20). A Fundação Nansen, em relatório ao Subcomitê do Senado dos Estados Unidos sobre Oceanos e Meio Ambiente em 1975, considerou que as Partes Consultivas do Tratado da Antártica devem chegar a um acordo quanto às medidas políticas e legais a serem dotadas no contexto daquele estatuto jurídico, para evitar a exploração mineral descontrolada na plataforma continental compreendida na área do Tratado (37:43). Em 1977, o Conselho Consultivo do Tratado, reunido em Londres, concordou em realizar uma moratória na exploração e exploração dos recursos minerais enquanto se procura um mecanismo legal aceitável para regular estas atividades. Se não foi a melhor solução, dará tempo porém, para que se consolidem posições e interesses em busca da conciliação, que é a essência do Tratado da Antártica (4).

A 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, aprovada em 1982, criou a chamada Zona Econômica Exclusiva (ZEE), zona na qual o Estado tem direitos soberanos sobre a exploração dos recursos vivos e não-vivos do fundo marinho, subsolo e águas sobrejacentes (40). Um dos impasses para a exploração petrolífera na plataforma continental antártica é que as nações "territorialistas", com suas pretensões territoriais "congeladas", certamente procurarão fazer valer suas reivindicações, baseando-se agora nos preceitos instituídos pela 3ª Conferência do Direito do Mar sobre a ZEE, colocando em perigo o Tratado, pois a aceitação de tal reivindicação corresponderia a reconhecer a soberania destes países sobre a ZEE, o que é inaceitável para os países "internacionalistas" (29). O certo é que, à medida em que forem sendo conhecidas as reservas de petróleo na plataforma continental antártica, mais crescerá o interesse das grandes companhias privadas neste petróleo, como já ocorreu com a Texaco, que teve bloqueada suas pretensões pelo Governo americano (2:260).

Outro aspecto, já mencionado, é a tendência que se observa entre os países do 3º Mundo na defesa da internacionalização do continente austral. Esta idéia de "herança comum" para a Antártica vem sendo paulatinamente introduzida nos foros internacionais pela Nova Ordem Econômica Internacional.

A interação da Conferência do Direito do Mar com o Tratado da Antártica, com o maior impulso à exploração e uso do mar, poderá ocasionar confrontações, daí a atitude dos membros do Tratado em evitar qualquer ligação entre as decisões desta Conferência e à Antártica (2:126).

O controle dos negócios antárticos está nas mãos dos Governos das Partes Consultivas do Tratado, devido, em parte, ao isolamento deste continente. Além do mais, estas nações detém 90% do Produto Bruto mundial e são na prática as únicas nações capazes de levar adiante um projeto de tão grande envergadura científica e financeira como a exigida para um projeto de exploração mineral na Antártica (3).

As críticas, cada vez mais insistentes, por parte de países em desenvolvimento, são abrangentes, ora declarando que interesses nacionais das Partes Consultivas do Tratado são, na realidade, os únicos interesses a serem preservados, ora declarando errado o monopólio de decisões relativa ao continente, resultante do mecanismo decisório do Tratado. O próprio Brasil, já anteriormente, havia criticado tal mecanismo, pela falta de igualdade entre os signatários do Tratado. Até mesmo a "Convenção de Recursos vivos da Antártica" é vista como mais uma forma de bloqueio, na defesa dos interesses das Partes Consultivas (2). O fato é que todas estas tendências têm resultado em uma atitude mais favorável por parte dos países signatários do Tratado da Antártica, no sentido de ampliar a adesão a este estatuto jurídico, alargando suas dimensões e reduzindo as críticas. A participação no Tratado de novos membros consultivos, como o Brasil e a Índia, deverá aumentar, incluindo a Suécia, a China e devendo ser motivados a participar o México e a Nigéria (3).

Aspectos estratégicos — Os estrategistas consideram que, mesmo que a Antártica fosse

uma região infértil e improdutiva, ela teria alto valor em termos de posicionamento e segurança. Uma corrente expressiva de tais especialistas vê no recente conflito entre a Argentina e a Inglaterra pela posse das ilhas Malvinas/Falklands, não a luta isolada por estas ilhas, mas a luta pelo controle das "Dependências das Ilhas Falklands", aqui compreendidas as próprias Falklands, as Geórgias do Sul, as ilhas Sandwich do Sul e Orcadás do Sul, que garantem o acesso e o apoio necessários para se atingir a Península Antártica. Por outro lado, os estrategistas europeus consideram as Falklands o portão de acesso mais prático para se atingir a Antártica e para a vigilância e controle ao Estreito de Drake, ligando o Atlântico ao Pacífico.

A manutenção e o apoio às bases antárticas requerem portos e campos de pouso, inclusive como alternativas para enfrentar as difíceis condições climáticas da região. Estes campos de pouso e portos estão situados nos territórios do Chile e Argentina e nas ilhs Falklands e suas dependências.

Se observarmos as áreas superpostas de reivindicações territoriais do Chile, da Argentina e Inglaterra, vamos observar que a Península Antártica e suas ilhas adjacentes são a peça central das reivindicações dos três países. Esta região é na verdade a região de clima mais ameno do Continente Antártico, a região mais populosa, tendo sido aí instaladas várias estações pertencentes a diversos países: cinco estações argentinas, três estações chilenas, duas estações inglesas, uma estação russa, uma estação russa cedida à Polônia, uma estação dos Estados Unidos e uma brasileira (Fig. nº 2). Alguns estrategistas europeus chegam a pensar que o ataque argentino não foi na realidade às Falklands e suas dependências. A soberania, tanto insistida pelos argentinos, tinha como objetivo maior adquirir os mares e terras do Território Britânico da Antártica (criado em 1962), com vista ao domínio sobre o acesso marítimo e aéreo à Península Antártica, o que daria à Argentina uma posição vantajosa sobre o Chile. As Falklands seriam o ponto focal para o controle do Estreito de Drake. Assim, segundo aqueles especialistas, os objetivos principais da estratégia argentian seriam o controle da parte do continente antártico sob sua reivindicação, a sua rota de acesso e a ligação Atlântico-Pacífico (27:17-8).

Mesmo que todo este cenário fosse apenas fruto de um exercício mental daqueles estrategistas, a verdade é que a própria Inglaterra durante o seu período imperial sempre vislumbrou a importante posição estratégica destas ilhas e foi a primeira nação a reivindicar território na Antártica, tendo usado suas dependências nas duas Guerras Mundiais.

Transformações globais estão ocorrendo nas atividades do espaço interior e exterior. Sabemos que os satélites artificiais orbitam em diferentes trajetórias, sejam elas equatoriais ou polares. Ora, os satélites em órbitas polares o fazem passando pelo Polo Sul. Este tráfego de satélites representa hoje, vigilância e comunicações. O Hemisférico Norte já apresenta instalações adequadas para operação com tais satélites, o que ainda não é verdadeiro para o Sul, onde as condições são precárias. A melhor localização para tais equipamentos será a Antártica. Mais cedo ou mais tarde, estas instalações serão ali localizadas junto com pessoal e uma enorme quantidade de equipamento. Aqui fazemos novamente uma correlação entre a Antártica e o Espaço exterior. Caso o Espaço exterior seja militarizado, como demonstram certas tendências atuais, o uso da Antártica para o controle de tais meiso dificilmente será evitado. É interessante observar que a URSS projetou Sistemas Orbitais Fraccionados e de Bombardeio Orbital que se movem em órbitas polares. A situação precisa de tais bombardeios é desconhecida mas, se estes sistemas forem aperfeiçoados, a Antártica poderá se tornar um ponto necessário na defesa espacial das três Américas. Durante muito tempo estes fatores têm sido desprezados ou até ignorados, mas isto não significa que eles permanecem adormecidos. As recentes propostas ao Congresso Americano de fabricação de satélites dotados de raios laser para defesa continental dos EUA não abordam o fato de que estes se deslo-

carão em órbitas polares, tornando o Hemisférico Sul e o Polo Sul partes importantes na estratégia global (27:23-4) (Fig. nº 4).

As operações que se desenvolvem no espaço interior incluem os submarinos e a guerra anti-submarino, como parte da guerra no mar.

O Canal do Panamá não comporta hoje os navios de maior tonelagem, obrigando o desvio do tráfego pelo Estreito de Magalhães, Beagle e o Estreito de Drake, na ligação Atlântico-Pacífico e vice-versa. Ora, em caso de conflito generalizado envolvendo o "Oceano Mundial", no dizer do Almirante Soviético Gorshkov, as passagens críticas estarão no Estreito de Drake e na área marítima do sul da África. Por sua vez, os submarinos dotados de mísseis balísticos intercontinentais deverão procurar águas de difícil localização para a realização de seus ataques, evitando o alto-mar que facilitaria a sua detecção durante o lançamento do míssil e o conseqüente contra-ataque imediato. A localização antecipada dos submarinos lançadores de mísseis balísticos é o problema crucial da defesa contra estes atacantes. O controle desta localização cabe aos sensores anti-submarinos e sonares de longo alcance, com boa precisão. O mais importante destes equipamentos é o sistema SOSUS, que realiza vigilância sonar através sensores localizados no fundo do mar. As melhores condições de escuta são obtidas colocando-se os sonares nas zonas profundas, particularmente nos planos abissais, onde se obtém a profundidade ótima de atuação de tais equipamentos. Esses planos abissais são áreas planas e largas, situadas em profundidades de 2.000 a 3.000 metros. Essas águas são calmas, com temperatura quase constante de 4ºC e salinidade constante, condições que otimizam a escuta sonar e a distância de obtenção dos contatos. O objetivo básico do programa SOSUS é a utilização de todos os planos abissais para a implantação de sonares de longo alcance (27).

A Antártica e as ilhas subantárticas, foram e continuam sendo importantes pontos para o esconderijo de navios de superfície e submarinos, e nos dias atuais mais ainda, pela menor ameaça de reconhecimento por satélites de reconhecimento que não cobrem em sua maioria as regiões polares.

Na Antártica vários são os planos abissais. Poderíamos citar os planos abissais do Mar de Bellinghausen voltado para o Pacífico; o plano abissal de Enderby voltado para o Atlântico e o Índico; o plano abissal de Gausbery cobrindo o Índico e o norte das ilhas Kerguelen e o plano abissal de Wilkes, cobrindo o Oceano Índico, ao sul da Austrália central e ocidental. Outras bacias permitem ainda melhorar a cobertura do Oceano Atlântico e do Índico. A Península Antártica fica localizada entre os planos abissais de Bellingshausen e de Weddel e próxima a duas bacias do Mar da Escócia. O plano abissal de Bellingshausen é o único plano de valor no Pacífico Ocidental, até a altura de São Francisco, na Califórnia. No caso de serem instalados sonares do sistema SOSUS no Mar de Bellingshausen, fatalmente terão de ser realizadas algumas instalações no Continente Antártico ou no gelo. A Antártica submarina é assim uma importante área-chave para a estratégia mundial (27:25-6).

Outra área que é motivo de grande atenção dos soviéticos é a Geodésia e a obtenção de dados gravimétricos, muitos dos quais não são fornecidos a outros países, e que podem ter aplicação direta nas operações com mísseis de longo alcance em órbitas polares, cruzando a Antártica. (20:5).

Todos os dados acima mencionados, mostram que o levantamento das possibilidades de um envolvimento do Continente Antártico em um futuro conflito, não pode ser desprezado. Todo o esforço das Partes Contratantes do Tratado da Antártica será necessário para se preservar a última terra virgem do planeta de atividades que não sejam exclusivamente para fins pacíficos.

Conclusão — O Continente Antártico sofrerá inevitavelmente a influência dos antagonismos do nosso tempo, o Leste-Oeste, o Norte-Sul, a Nova Ordem Econômica Internacional contra os interesses capitalistas vigentes, dada a sua enorme importância para a Ciência, por

sua posição estratégica e pelas perspectivas econômicas de sua exploração em futuro não muito distante.

O Brasil chega a Antártica no momento azado. É recebido no sistema antártico como um parceiro interessado, com peso específico no panorama econômico mundial, com o oitavo Produto Nacional Bruto do mundo ociedental, aliado a uma tradição diplomática de respeito aos acordos e tratados. Não reivindicou o Brasil, ao chegar à Antártica, qualquer território. Há mesmo um sentimento de que a hora de tais reivindicações já passou, embora, o próprio instrumento jurídico que ratificamos nos respalde o direito de vir a fazê-las no futuro. O Brasil vê o estatuto jurídico da Antártica como um instrumento válido e importante, capaz de resolver aceitavelmente as eventuais disputas, como o vem conseguindo ao longo destes vinte e três anos de sua existência. Já estamos participando no mecanismo decisório do Tratado, com assento nas Reuniões Consultivas, o que nos dá força de veto e negociação.

É mister que o Brasil acelere a sua filiação ao SCAR, ainda em 1984, e que participe dos seus grupos de trabalho, nas áreas de nosso interesse, com um grupo selecionado de cientistas e pesquisadores, capaz de assimilar o conhecimento científico resultante das pesquisas já realizadas na Antártica.

O Brasil poderá tirar proveito econômico da pesca do "krill" e de outras espécies de peixes antáticos, modernizando sua frota pesquieira e aplicando técnicas já empregadas por japoneses, soviéticos e alemães na região, embora isto exija um investimento inicial elevado.

É importante que seja estabelecida, tão rápido quanto possível, a ocupação permanente de Estação Antártica "Comandante Ferraz" pois, tal fato nos dará maior respaldo junto às demais Partes Contratantes. É fundamental investir na pesquisa científica, em particular naquelas que afetam o Brasil mais diretamente, como é o caso da Meteorologia e da Oceanografia. É importante também que seja estudada a possibilidade de vir a ser a atual Estação de Apoio Antártico de Rio Grande uma Estação Internacional de Apoio à Navegação Antártica, recebendo navios polares que regressem ou se dirijam à região austral. Além do intercâmbio útil para o Brasil, com a estadia e presença de navios de pesquisa e polares de várias nações, estaremos criando condições favoráveis à nossa participação naquele continente.

As tentativas de internacionalização da Antártica têm sido habilmente evitadas pela diplomacia das Partes Consultivas, no seio dos Organismos Internacionais. Todavia, a efetivação das medidas preconizadas pela 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, poderão trazer conseqüências e acender o "fogo abafado" das reivindicações territoriais que, aliás, nunca foram colocadas de lado, particularmente pelo Chile, Argentina e Inglaterra, durante a vigência do Tratado.

O Tratado da Antártica é de equilíbrio muito frágil e a perspectiva de sua consolidação passa pela ampliação do número de países membros consultivos. Este processo de alargamento ou ampliação do número de Partes Contratantes, inibirá as críticas de elitismo e de clube fechado que têm envolvido este instrumento jurídico.

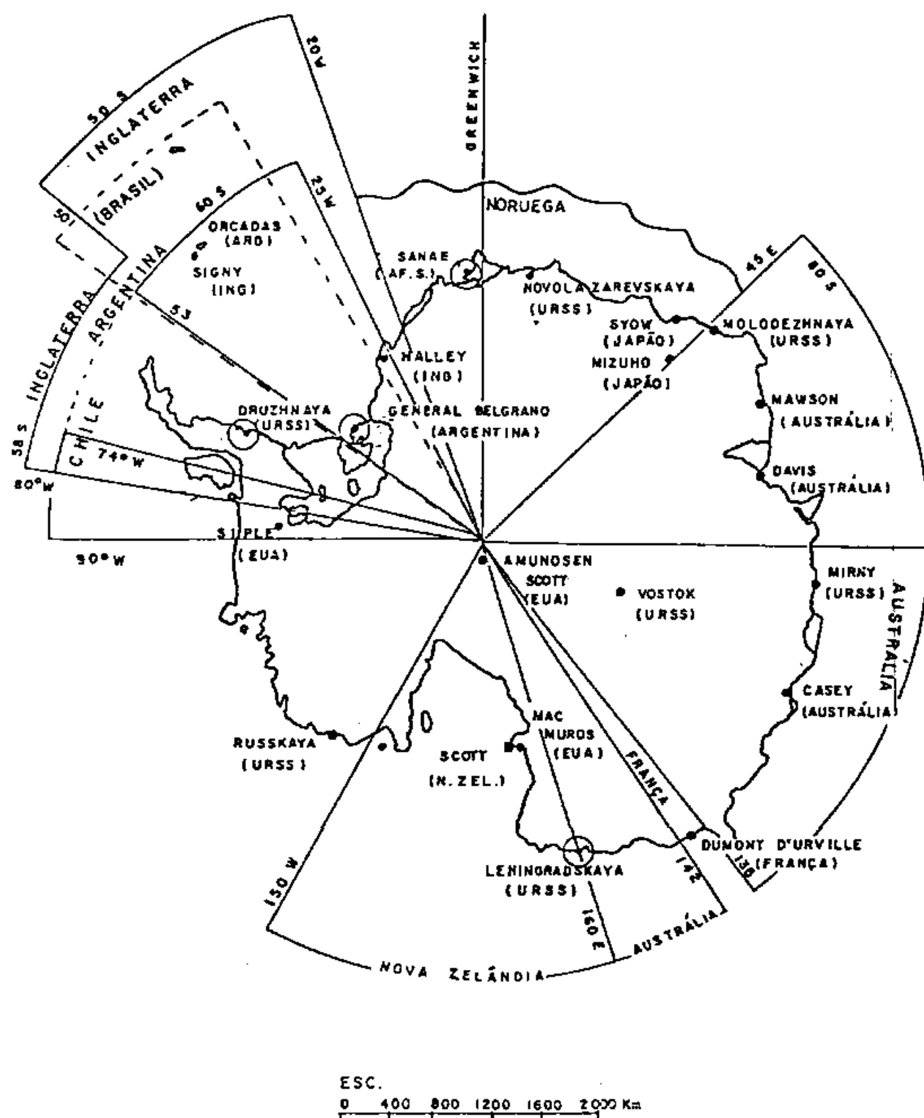
Qualquer que seja a situação futura da Antártica, os países que ali pesquisam e operam terão automativamente vantagens, entre eles o Brasil. Mesmo na hipótese de que se evolua, no futuro, para a internacionalização do continente antártico, é difícil se visualizar ali qualquer atividade que não venha a ser realizada através das atuais Partes Contratantes do Tratado da Antártica, pela sua maior capacidade econômica e tecnológica, pela longa experiência de trabalho e pesquisa sob as severas condições ambientais ali presentes, e pelo conhecimento mais detalhado das potencialidades econômicas da região, obtido pelas prospecções e investigações científicas realizadas durante todos estes anos.

A possibilidade da extensão de um conflito generalizado ao Continente Antártico existe, em particular por sua importante posição estratégica, acentuada hoje, como citado, pela capacidade de vigilância e observação dos novos sensores atuando no espaço interior e exte-

rior. Todavia, as maiores crises por que têm passado as relações entre os países nestes últimos anos não têm, na prática, afetado o espírito pacífico que preside as atividades no continente austral desde o AGI. Até mesmo no recente conflito anglo-argentino em 1982, as duas Partes Contratantes do Tratado da Antártica envolvidas fizeram questão de não levar à área abrangida pelo Tratado, ações de guerra naval ou semelhantes, que pudessem quebrar os princípios norteadores daquele estatuto jurídico. Isto é bastante significativo, em particular, pela proximidade do teatro de operações e pelos interesses nacionais conflitantes, em reivindicações territoriais superpostas que, embora "congeladas", nunca foram resolvidas.

A presença do Brasil na Antártica se justifica hoje mais do que nunca, pela interação cada vez mais profunda entre os aspectos científicos, políticos, econômicos e estratégicos que envolvem aquele continente, e as perspectivas de uma nação com alto nível científico-tecnológico e com importante papel político e estratégico a desempenhar na área marítima banhada pelo Atlântico Sul.

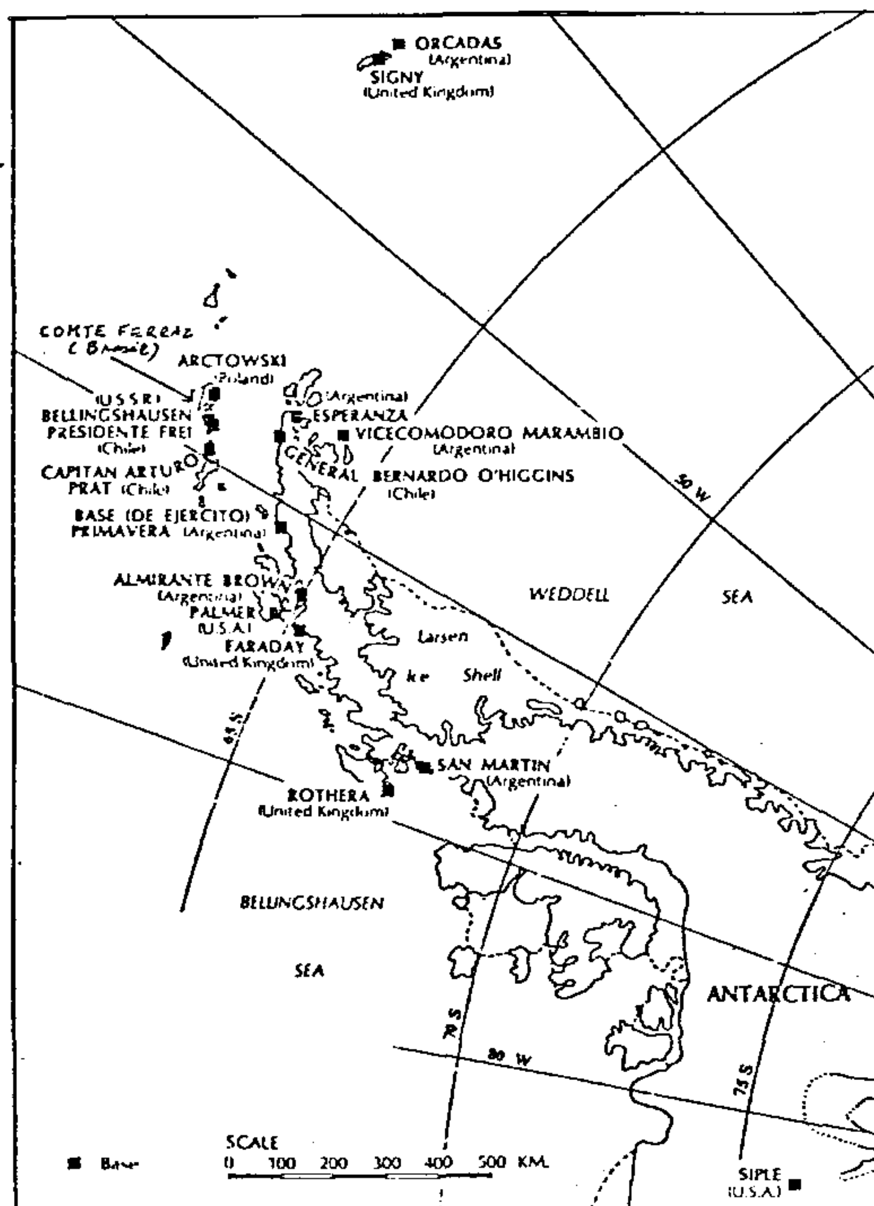
Fig. Nº 1 — Reivindicações e Estações



Fonte: Ver Referência Bibliográfica Nº 2

Fig. nº 2

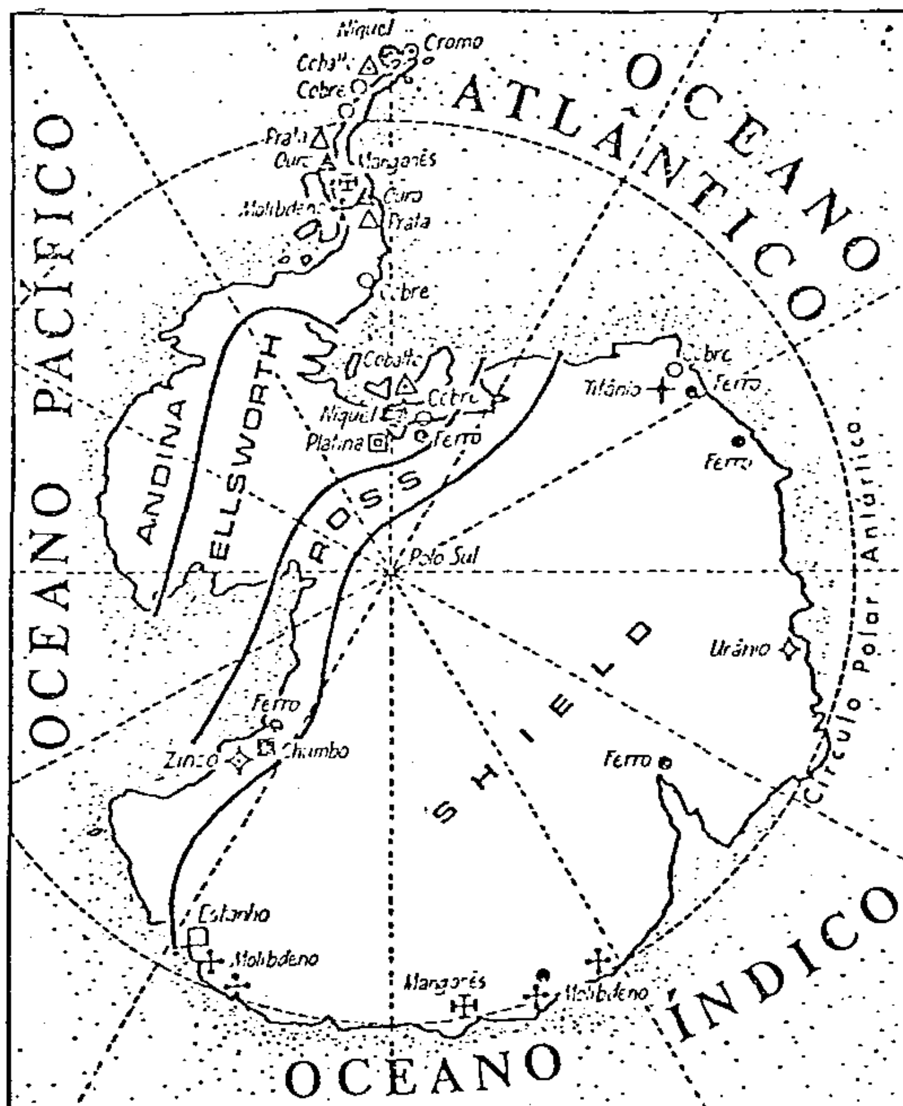
PENÍNSULA ANTÁRTICA – ESTAÇÕES E BASES



Fonte: Ver Referência Bibliográfica Nº 2

Fig. nº 3

PROVÍNCIAS GEOLÓGICAS



Fonte: Ver Referência Bibliográfica Nº 32

RASTROS SINISTROS

(Rastreamento 24 horas)

- Desde 1980, 2 (dois) USKH-11 tem estado em órbitas simultâneas durante todo tempo.
- As órbitas são espacejadas para rastrear a qualquer momento, partes diferentes da superfície da Terra e para cobrir os espaços deixados entre seus campos de observação.

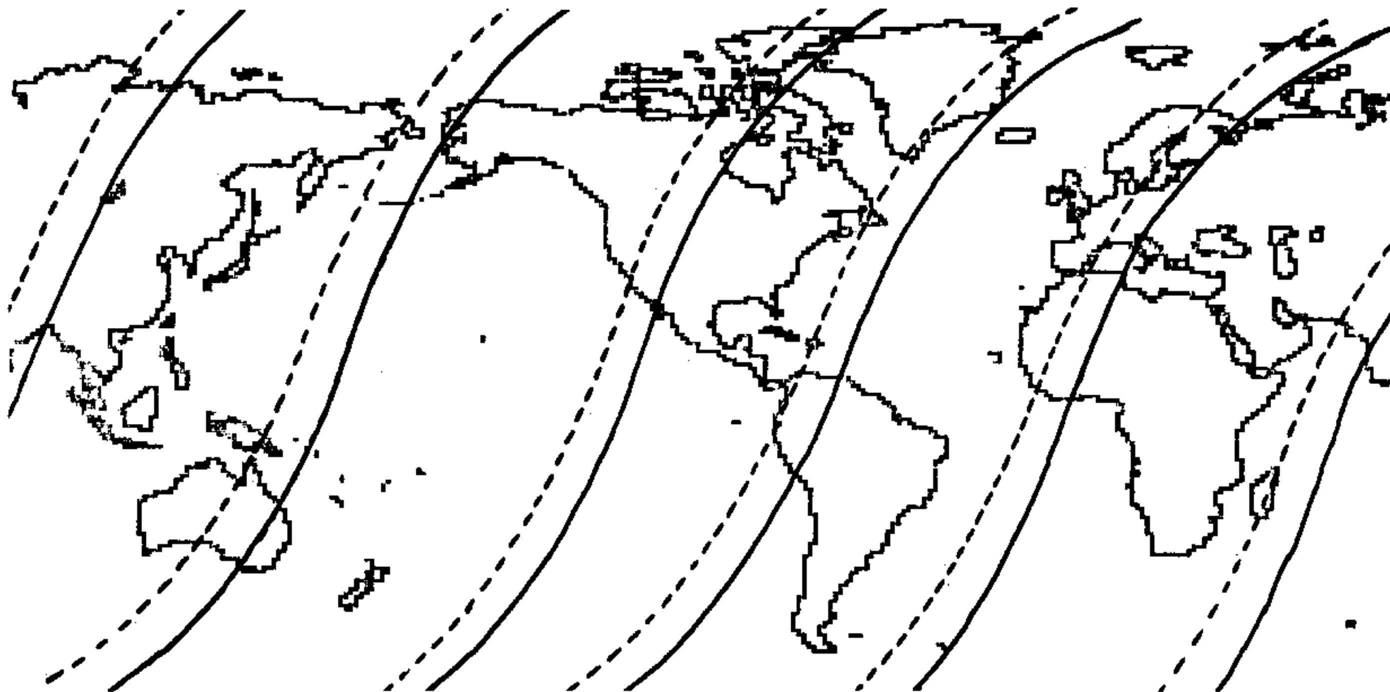
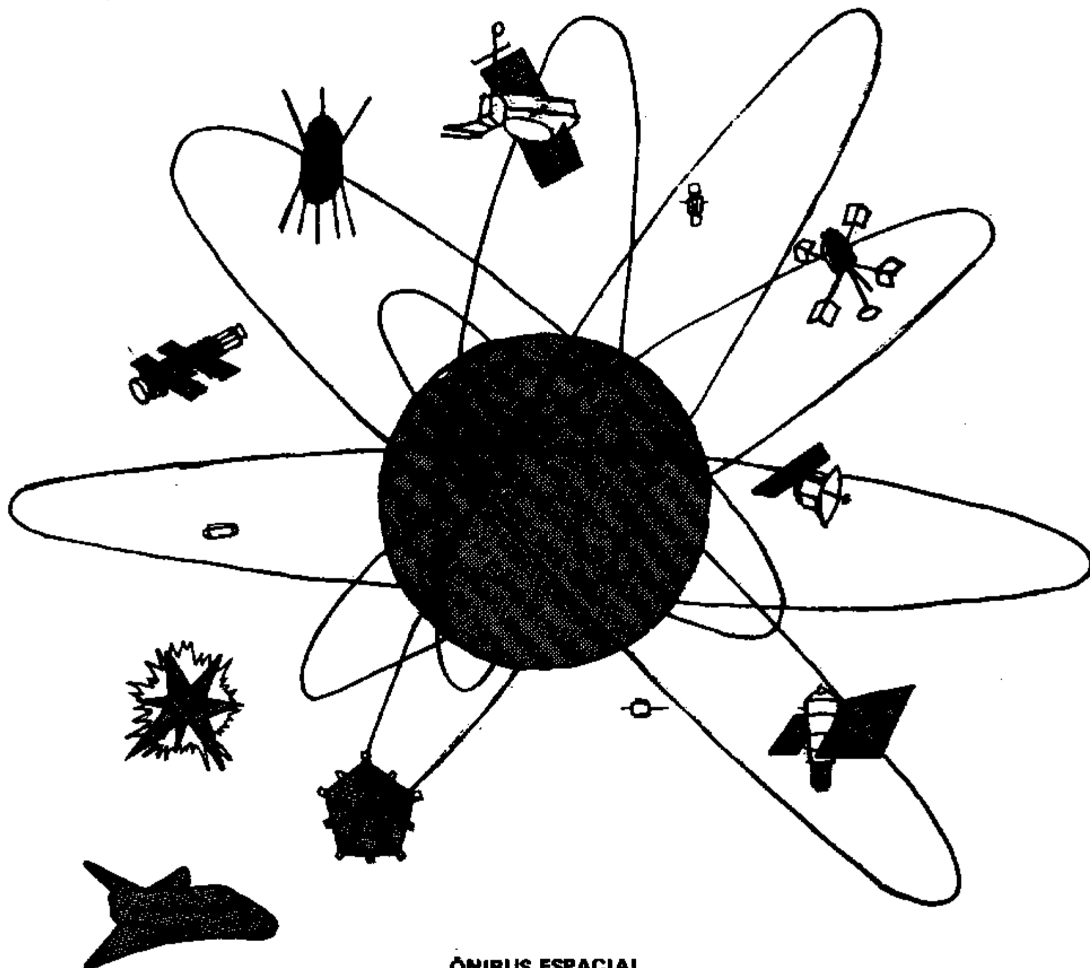


Fig. nº 4

Fonte: Ver Referência Bibliográfia Nº 38

GUERRA NAS ESTRELAS

- A cada dez segundos $4.000 são gastos em projetos de uso militar do espaço.
- A cada 3 dias é lançado um satélite militar. De 2725 satélites lançados entre 1957 e 1981, 70% foram para uso militar.
- Satélites militares são usados para reconhecimento, alerta de ataque, comunicação, navegação, pesquisa e serão usados para orientação de mísseis balísticos.
- Enquanto a USSR desenvolve satélites anti-satélites os EUA desenvolvem mísseis anti-satélites.



ÔNIBUS ESPACIAL

- Em março de 1981 a NASA colocou em órbita a Columbia, 1º veículo espacial recuperável.
- 9 das 44 missões planejadas até setembro de 1989 foram completamente planejadas pelo departamento de defesa na intensão de:
  - colocar satélites militares em órbita com mais eficiência e a menor custo do que os lançamentos de terra.
  - Capturar, destruir e danificar satélites inimigos.
  - Transportar armas nucleares virtualmente imune de ataques.
  - Transportar pessoas e materiais para fazer armas, como lazers de alta potência.

Fig. nº 5
ESPAÇO EXTERIOR

Fonte: Ver Referência Bibliográfica Nº 38

ANEXO A

TRATADO DA ANTÁRTIDA

Os Governos da Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, República Francesa, Japão, Nova Zelândia, Noruega, União da África do Sul, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e Estados Unidos da América.

Reconhecendo ser de interesse de toda a humanidade que a Antártida continue para sempre a ser utilizada exclusivamente para fins pacíficos e não se converta em cenário ou objeto de discóridas internacionais;

Reconhecendo as importantes contribuições dos conhecimentos científicos logrados através da colaboração internacional na pesquisa científica realizada na Antártida;

Convencidos de que o estabelecimento de uma firme base para o prosseguimento e desenvolvimento de tal colaboração com lastro na liberdade de pesquisa científica na Antártida, conforme ocorreu durante o Ano Geofísico Internacional, está de acordo com os interesses da ciência e com o progresso de toda a humanidade;

Convencidos, também, de que um Tratado que assegure a utilização da Antártida somente para fins parcíficos e de que o prosseguimento da harmonia internacional na Antártida fortalecerão os fins e princípios corporificados na Carta das Nações Unidas;

Concordaram no seguinte:

Artigo I

1. A Antártida será utilizada somente para fins pacíficos. Serão proibidas, inter alia, quaisquer medidas de natureza militar, tais como o estabelecimento de bases e fortificações, a realização de manobras militares, assim como as experiências com quaisquer tipos de armas.

2. O presente Tratado não impedirá a utilização de pessoal ou equipamento militar para pesquisa científica ou para qualquer outro propósito pacífico.

Artigo II

Persistirá, sujeita às disposições do presente Tratado, a liberdade de pesquisa científica na Antártida e de colaboração para este fim, conforme exercida durante o Ano Geofísico Internacional.

Artigo III

1. A fim de promover a cooperação internacional para a pesquisa científica na Antártida, como previsto no Artigo II do presente Tratado, as Partes Contratantes concordam, sempre que possível e praticável, em que:

a) a informação relativa a planos para programas científicos, na Antártida, será permutada a fim de permitir a máxima economia e eficiência das operações;

b) o pessoal científico na Antártida, será permutado entre expedições e estações;

c) as observações e resultados científicos obtidos na Antártida serão permutados e tornados livremente utilizáveis.

2. Na implementação deste artigo, será dado todo o estímulo ao estabelecimento de relações de trabalho cooperativo com as agências especializadas das Nações Unidas e com outras organizações internacionais que tenham interesse científico ou técnico na Antártida.

Artigo IV

1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpretado como:

a) renúncia, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensões de soberania territorial na Antártida;

b) renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base de reivindicação de soberania territorial na Antártida que possa ter, quer como resultado de suas atividades, ou de seus nacionais, na Antártida, quer por qualquer outra forma;

c) prejulgamento da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártida.

2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente Tratado, constituirá base para proclamar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártida, ou para criar direitos de soberania na Antártida. Nenhuma nova reivindicação, ou ampliação de reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártida será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor.

Artigo V

1. Ficam proibidas as explosões nucleares na Antártida, bem como o lançamento ali de lixo ou resíduos radioativos.

2. No caso da conclusão de acordos internacionais sobre a utilização da energia nuclear inclusive as explosões nucleares e o lançamento de resíduos radiativos, de que participem todas as Partes Contratantes, cujos representantes estejam habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo X, aplicar-se-ão à Antártida as regras estabelecidas em tais acordos.

Artigo VI

As disposições do presente Tratado aplicar-se-ão à área situada ao sul de 60 graus de latitude sul, inclusive às plataformas de gelo, porém nada no presente Tratado prejudicará e, de forma alguma, poderá alterar os direitos ou exercícios dos direitos, de qualquer Estado, de acordo com o direito internacional aplicável ao alto-mar, dentro daquela área.

Artigo VII

1. A fim de promover os objetivos e assegurar a observância das disposições do presente Tratado, cada Parte Contratante, cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, terá o direito de designar observadores para realizarem os trabalhos de inspeção previstos no presente artigo. Os observadores deverão ser nacionais das Partes Contratantes que os designarem. Os nomes dos observadores serão comunicados a todas as outras Partes Contratantes, que tenham o direito de designar observadores e idênticas comunicações serão feitas ao terminarem sua missão.

2. Cada observador, designado de acordo com as disposições do Parágrafo 1 deste artigo, terá completa liberdade de acesso, em qualquer tempo a qualquer e a todas as áreas da Antártida.

3. Todas as áreas da Antártida, inclusive todas as estações, instalações e equipamentos existentes nestas áreas, e todos os navios e aeronaves em pontos de embaraque ou desembarque na Antártida estarão a todo tempo abertos à inspeção de quaisquer observadores

designados de acordo com o Parágrafo 1 deste artigo.

4. A observação aérea poderá ser efetuada a qualquer tempo, sobre qualquer das áreas da Antártida, por qualquer das Partes Contratantes que tenha o direito de designar observadores.

5. Cada Parte Contratante no momento em que este Tratado entrar em vigor, informará as outras Partes Contratantes e daí por diante derão notícia antecipada de:

a) todas as expedições com destino à Antártida, por parte de seus navios ou nacionais, e todas as expedições à Antártida organizadas em seu território ou procedentes do mesmo;

b) todas as estações antárticas que estejam ocupadas por súditos de sua nacionalidade; e,

c) todo o pessoal ou equipamento militar que um país pretenda introduzir na Antártida, observadas as condições previstas no Parágrafo 2 do Artigo I do presente Tratado.

Artigo VIII

1. A fim de facilitar o exercício de suas funções, de conformidade com o presente Tratado, e sem prejuízo das respectivas posições das Partes Contratantes relativamente à jurisdição sobre todas as pessoas na Antártida, os observadores designados de acordo com o Parágrafo 1 do Artigo VII, e o pessoal científico intercambiado de acordo com o subparágrafo 1 (b) do Artigo III deste Tratado, e os auxiliares que acompanhem as referidas pessoas, serão sujeitos apenas à jurisdição da Parte Contratante de que sejam nacionais, a respeito de todos os atos ou omissões que realizarem, enquanto permaneceram na Antártida, relacionados com o cumprimento de suas funções.

2. Sem prejuízo das disposições do Parágrafo 1 deste artigo, e até que sejam adotadas as medidas previstas no subparágrafo 1 (e) do Artigo IX as Partes Contratantes interessadas em qualquer caso de litígio, a respeito do exercício de jurisdição na Antártica, deverão consultar-se conjuntamente com o fim de alcançarem uma solução mutuamente aceitável.

Artigo IX

1. Os representantes das Partes Contratantes, mencionadas no preâmbulo deste Tratado, reunir-se-ão na cidade de Camberra, dentro de dois meses após a entrada em vigor do Tratado, e daí por diante sucessivamente em datas e lugares convenientes, para o propósito de intercambiarem informações, consultarem-se sobre matéria de interesse comum pertinente à Antártida e formularem, considerarem e recomendarem a seus Governos medidas concretizadoras dos princípios e objetivos do Tratado, inclusive as normas relativas ao:

a) uso da Antártida somente para fins pacíficos;

b) facilitação de pesquisas científicas na Antártida;

c) facilitação da cooperação internacional da Antártida;

d) facilitação do exercício do direito de inspeção previsto no Artigo VII do Tratado;

e) questões relativas ao exercício de jurisdição na Antártida;

f) preservação e conservação dos recursos vivos na Antártida.

2. Cada Parte Contratante que se tiver tornado membro deste Tratado por adesão, de acordo com o Artigo XIII, estará habilitada a designar representantes para comparecerem às reuniões referidas no Parágrafo 1 do presente artigo, durate todo o tempo em que a referida Parte Contratante demonstrar seu interesse pela Antártida, pela promoção ali de substancial atividade de pesquisa científica, tal como o estabelecimento de estação científica ou o envio de expedição científica.

3. Os relatórios dos observadores referidos no Artigo VII do presente Tratado deverão ser transmitidos aos representantes das Partes Contratantes que participarem das reuniões previstas no Parágrafo 1 do presente artigo.

4. As medidas previstas no Parágrafo 1 deste artigo tornar-se-ão efetivas quando aprovadas por todas as Partes Contratantes, cujos representantes estiverem autorizados a participar das reuniões em que sejam estudadas tais medidas.

5. Todo e qualquer direito estabelecido no presente Tratado poderá ser exercido a partir da data em que o Tratado entrar em vigor, tenham ou não sido propostos, considerados, ou aprovados, conforme as disposições deste Artigo, as medidas destinadas a facilitar o exercício de tais direitos.

Artigo X

Cada uma das Partes Contratantes compromete-se a empregar os esforços apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas, para que ninguém exerça na Antártida qualquer atividade contrária aos princípios e propósitos do presente Tratado.

Artigo XI

1. Se surgir qualquer controvérsia entre duas ou mais das Partes Contratantes, a respeito da interpretação ou aplicação do presente Tratado, estas Partes contratantes se consultarão entre si para que o dissídio se resolva por negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitramente, decisão judicial ou outro meio pacífico de sua escolha.

2. Qualquer controvérsia dessa natureza, que não possa ser resolvida por aqueles meios, será levada à Corte Internacional de Justiça, com o consentimento, em cada caso, de todas as Partes interessadas. Porém se não for obtido um consenso a respeito do encaminhamento da controvérsia à Corte Internacional, as Partes em litígio não se eximirão da responsabilidade de continuar a procurar resolvê-la por qualquer dos vários meios pacíficos referidos no Parágrafo 1 deste artigo.

Artigo XII

1. a) O presente Tratado pode ser modificado ou emendado em qualquer tempo, por acordado unânime das Partes Contratantes cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX. Qualquer modificação ou emenda entrará em vigor quando o Governo depositário tiver recebido comunicação, de todas as Partes Contratantes, de a haverem ratificado.

b) Tal modificação ou emenda, daí por diante, entrará em vigor em relação a qualquer outra Parte Contratante quando o Governo depositário receber notícia de sua ratificação. Qualquer Parte Contratante de que não se tenha notícia de haver ratificado, dentro de dois anos a partir da data da vigência da modificação ou emenda, de acordo com a disposição do Subparágrafo 1 (a) deste artigo, será considerada como se tendo retirado do presente Tratado na data da expiração daquele prazo.

2. a) Se, depois de decorridos trinta anos da data da vigência do presente Tratado, qualquer das Partes Contratantes, cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, assim o requerer, em comunicação dirigida ao Governo depositário, uma conferência de todas as Partes Contratantes será realizada logo que seja praticável para rever o funcionamento do Tratado.

b) Qualquer modificação ou emenda ao presente Tratado, que for aprovada em tal

conferência pela maioria das Partes Contratantes nela representadas, inclusive a maioria daquelas cujos representantes estão habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, será comunicada pelo Governo depositário a todas as Partes Contratantes imediatamente após o término da conferência e entrará em vigor de acordo com as disposições do Parágrafo 1 do presente artigo.

c) Se qualquer modificação ou emenda não tiver entrado em vigor, de acordo com as disposições do Subparágrafo 1 (a) deste artigo, dentro do período de dois anos após a data de sua comunicação a todas as Partes Contratantes, qualquer Parte Contratante poderá, a qualquer tempo após a expiração daquele prazo, comunicar ao Governo depositário sua retirada do presente Tratado e esta retirada terá efeito dois anos após o recebimento da comunicação pelo Governo depositário.

Artigo XIII

1. O presente Tratado estará sujeito à ratificação por todos os Estados signatários. Ficará aberto à adesão de qualquer Estado que for membro das Nações Unidas, ou de qualquer outro Estado que possa ser convidado a aderir ao Tratado com o consentimento de todas as Partes Contratantes cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas ao Artigo IX do Tratado.

2. A ratificação ou a adesão ao presente Tratado será efetuada por cada Estado de acordo com os seus processos constitucionais.

3. Os instrumentos de ratificação ou de adesão estão depositados junto ao Governo dos Estados Unidos da América, aqui designado Governo depositário.

4. O Governo depositário informará todos os Estados signatários e dos aderentes, da data de cada depósito de instrumento de ratificação ou adesão e da data de entrada em vigor do Tratado ou de qualquer emenda ou modificação.

5. Feito o depósito dos instrumentos de ratificação por todos os Estados signatários, o presente Tratado entrará em vigor para qualquer Estado aderente na data do depósito do instrumento de adesão.

6. O presente Tratado será registrado pelo Governo depositário, de conformidade com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas.

Artigo XIV

O presente Tratado, feito nas línguas inglesa, francesa, russa e espanhola, em versões igualmente idênticas, será depositado nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, que enviará cópias aos Governos dos Estados signatários e aderentes.

ANEXO B

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR

PROGRAMA ANTÁRTICO-BRASILEIRO

Assunto:

Proposta de nova organização administrativa do PROANTAR.

Anexos:

A) minuta de portaria de dissolução da Subcomissão do PROANTAR;

B) minuta de portaria de criação do Grupo de Gerenciamento do PROANTAR;
C) minuta de portaria de criação do Grupo de Operações do PROANTAR;
D) minuta de Resolução Executiva do CNPq;
E) organograma da estrutura administrativa do PROANTAR.

INTRODUÇÃO

A atual organização

A organização administrativa do PROANTAR, como originalmente concebida, está descrita no projeto aprovado pela CIRM e CONANTAR. Nela estão incluídas:

— a CONATAR e a CIRM, como órgão colegiados de mais alto nível;

— a Subcomissão do PROANTAR (SC-PROANTAR), como órgão de assessoria da CIRM no exercício de suas atribuições com respeito ao PROANTAR basicamente, a implementação do Programa); e

— a Secretaria da CIRM (SECIRM), como órgão de execução, no que rege à implementação do PROANTAR.

Após um ano de funcionamento, em que pela primeira vez se planeja e está executando uma expedição à Antártica com grupos de pesquisa no campo em localizações diversificadas, com dois navios e aeronaves, em que se está coordenando 28 projetos científicos, além dos de locação & treinamento e logística, em que se instalou a ESANTAR e a estação FERRAZ, parece oportuna uma avaliação da estrutura original.

Filiação ao SCAR

O planejamento inicial do PROANTAR, constante dos relatórios das primeiras sessões da SC-PROANTAR, embora não consolidado em documento formal, previa a submissão da proposta de filiação do Brasil ao SCAR apenas após obtidos alguns resultados de pesquisas. Esse procedimento fora o aconselhado por diversos membros da comunidade científica internacional e pareceu-nos a todos bastante adequado.

Previa-se também instalar uma estação antártica tão somente em 1985, após o que pleitear-se-ia assento de membro consultivo do Tratado da Antártica.

Entretanto, graças a um agudo senso de oportunidade da CONANTAR e da CIRM em tirar partido de uma favorável conjuntura internacional, o Brasil hoje já alcançou o almejado status e estabeleceu a Estação FERRAZ.

Vive-se então a inusitada situação de membro consultivo do Tratado sem, contudo, participar do SCAR, o forum científico dos assuntos antárticos.

Comoa próxima reunião do SCAR está prevista para setembro de 1984, urge a formalização da cndidatura do Brasil a esse Comitê. Para isto, é imprescindível a criação do denominado "Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas", órgão ainda inexistente na organização administrativa do PROANTAR.

2. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA ATUAL

2.1 A atual Subcomissão

A SC revelou-se um interessante forum de debates sobre os assuntos gerais das atividades antárticas, por congregar representantes de vários órgãos, além dos Relatores dos subprogramas.

Entretanto, vários de seus membros não têm relacionamento direto com a principal função da SC, de avaliar, selecionar e acompanhar a execução dos projetos de pesquisa. Para

isso, o grupo demonstrou estar superdimensionado, com pouca flexibilidade e com custos de funcionamento mais elevados.

Adicionalmente, a sua composição foge à letra do Regimento da CIRM, por não se constituir em um subconjunto dessa Comissão. Abre-se margem, em conseqüência, para o surgimento de eventuais dificuldades administrativas, que poderiam ser evitadas.

2.2 O planejamento da IIª Expedição Antártica

Em meados de 1983 iniciou-se o plenajamento da IIª Expedição Brasileira à Antártica, na SECIRM. Ficou patente, desde o início, que a estrutura da SECIRM era insuficiente para um trabalho dessa envergadura, que envolveria os navios TEFFÉ e BESNARD, aeronaves da FAB e grupos de pesquisa no campo, além da parte logística referente à Estação FERRAZ, às vestimentas, à alimentação, etc.

A SECIRM valeu-se então de pessoal de outros setores da Marinha, além da colaboração da FAB e do concurso do IOUSP. Internamente, foi formado um grupo, que se dedicou exclusivamente a essa tarefa de planejamento e organização.

2.3 Conclusão

Ao cabo de um primeiro ano de funcionamento da atual estrutura, é conveniente revê-la e reestruturá-la, de modo a assegurar uma atuação mais eficiente e evitar uma solução de continuidade no seu funcionamento.

Essa reestruturação deve também incluir a Estação de Apoio Antártico do Rio Grande (ESANTAR) e a Estação FERRAZ, além do antes mencionado Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CNPA).

3. PROPOSTA DE UMA NOVA ESTRUTURA

3.1 Introdução

Os seguintes órgãos comporiam essa nova estrutura:

I — Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CNPA), criado no âmbito do CNPq;

II — Grupo de Gerenciamento do PROANTAR, criado por ato administrativo do Ministro Coordenador da CIRM; e

III — Grupo de Operações do PROANTAR, idem.

As composições e atribuições dos grupos são comentadas nos itens a seguir. A competência delegada a cada grupo e respectivas atribuições acham-se descritas nos documentos em anexo.

3.2 Subcomissão da CIRM

A ser dissolvida na mesma data do estabelecimento dos demais grupos (Anexo A), por desnecessária.

3.3. Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CNPA)

A ser criado no âmbito do CNPq, é formado pelos representantes das instituições componentes da CONANTAR e CIRM mais ligadas à execução do PROANTAR e por uma maioria de cientistas, em princípio os mesmos do Grupo de gerenciamento.

Os cientistas e técnicos indicados para a representação junto dos Grupos aos SCAR formariam o corpo de assessores do CNPA. Inicialmente, poder-se-ia contar com representantes nos seguintes grupos do SCAR: Biologia, Geodésia-Cartografia, Geologia, Logística, Meteorologia, Oceanografia, Geofísica da Terra Sólida e Física da Alta Atmosfera.

3.4. Grupo de Gerenciamento

Espera-se dar-lhe mais flexibilidade comparativamente à atual subcomissão através da redução do número de componentes, todos diretamente ligados à execução do PROANTAR.

A coordenação desse Grupo pelo Vice-Coordenador do CNPA, que acumula a função de Delegado-Permanente junto ao SCAR, confere-lhe participação nas decisões, assegurando-lhe o necessário respaldo para atuar no âmbito internacional.

Como os cientistas do Grupo serão, em princípio, também membros do CNPA, haverá uma interface substancial entre esses órgãos, assegurando a coerência da representação externa e da parte científica com a parte de execução, representada pelo PROANTAR (Anexo B).

3.5. Grupo de Operações

Reúne os representantes das entidades operadoras dos meios de transporte postos à disposição do PROANTAR e os líderes das diversas equipes que atuarão no campo.

Sua finalidade será de planejamento e coordenação, cabendo aos representantes institucionais, junto com a Subsecretaria da CIRM para o PROANTAR, o controle da ação planejada (Anexo C).

3.6. Estações Antárticas

A Estação Antártica COMANDANTE FERRAZ e outras que vierem a ser estabelecidas, como parrte do PROANTAR, estarão subordinadas administrativamente à CIRM, através da sua secretaria executiva, a SECIRM.

A Estação de Apoio Antártico do Rio Grande — ESANTAR deverá ser operada pela FURG mediante convênio com a CIRM, sob a supervisão funcional da Secretaria.

Na medida em que a CIRM considere necessário e oportuno, poderá estabelecer diretrizes específicas sobre a administração, a operação e a utilização dessas estações.

4.0. SUMÁRIO E CONCLUSÃO

A Subcomissão para o PROANTAR ora submete à CIRM uma proposta de nova estrutura administrativa para o Programa, em que foram consideradas as diversas facetas do desenvolvimento das atividades antárticas brasileiras, harmonizando as partes e fixando seus níveis de competência.

O organograma em Anexo *E* sintetiza a organização proposta.

EUGÊNIO J. F. NEIVA
Capitão-de-Fragata
Subsecretário para o
Programa Antártico Brasileiro

RESOLUÇÃO EXECUTIVA

COMITÊ NACIONAL DE PESQUISAS ANTÁRTICAS

1. PROPÓSITO

Fica criado o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CNPA). O órgão colegiado vinculado ao Conselho Científico e Tecnológico — CCT e com o tratamento de subcomissão permanente.

2. ATRIBUIÇÕES

2.1 — Propor à CONANTAR, ouvido o CCT, as componentes científica e tecnológica da Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), e acompanhar a sua execução.

2.2 — Propor ao Presidente do CNPq os nomes dos cientistas e técnicos brasileiros para representarem o Brasil nos grupos de trabalho permanentes, grupos de especialistas e outros, junto ao "Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR)".

2.3 — Orientar, coordenar e acompanhar a ação dos representantes brasileiros junto aos grupos do SCAR.

2.4 — Representar os interesses científicos e tecnológicos nacionais junto ao SCAR.

2.5 — Preparar os documentos formais para o SCAR.

2.6 — Prestar assessoria à Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR) e à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) nos assuntos relacionados com as atividades e interesses científicos e tecnológicos na Antártica.

3. COMPOSIÇÃO

- Secretário da CIRM — Coordenador do CNPA;
- Cientista brasileiro de notório saber — Vice-coordenador;
- Cientista brasileiro de notório saber em Ciências da Vida;
- Cientista brasileiro de notório saber em Ciências da Terra;
- Cientista brasileiro de notório saber em Ciências da Atmosfera;
- Um Representante do MRE; e
- Um Representante do CNPq.

4. DISPOSIÇÕES GERAIS

4.1 — O Presidente do CNPq designará os cientistas que integrarão o CNPA, seguindo indicação da CIRM.

4.2 — O Vice-coordenador do CNPA será o Delegado Permanente do Brasil junto ao SCAR.

4.3 — Os representantes brasileiros junto aos grupos de trabalho permanente, grupos de especialistas e outros do SCAR, terão funções de assessoramento permanente ao CNPA.

4.4 — Os membros cientistas do CNPA terão mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos.

4.5 — A secretaria técnica e o apoio administrativo necessário aos trabalhos do CNPA serão providos pelo CNPq e pela CIRM.

ANEXO C

Conjunto de conhecimentos adquiridos através da cooperação científica internacional na Antártica.

I — O conhecimento do extremo sul dos três mares:
  a. Cartografia — localização dos Polos: sul geográfico e magnético.
  b. Geologia e Paleontologia — o Brasil e a Gondwana, a formação dos Oceanos.
II — O conhecimento sobre a estrutura e o interior da Terra:
  a. Sismologia e gravimetria.
  b. Dados magnetosféricos — A deriva continental.
  c. Recursos não renováveis: óleo, carvão, ouro, diamante, cobre, ferro, nódulo do leito marinho.
III — A Terra e o Meio Exterior:
  a. Atividade solar: vento solar e constante solar-raios cósmicos.
  b. A Física da Atmosfera Superior: auroras-comunicações.
  c. A História do Universo: meteoritos.
  d. Tegimes Térmico e Hídrico — as trocas térmicas.
  e. O Manto Gelado e a Climatologia.
  f. Contribuições à: Meteorologia — Oceanografia — Glaciologia.
IV — Os Processos Biológicos:
  a. Estudos de Poluição — A Antártica; Meio Ambiente Padrão.
  b. Criobiologia: Adaptação dos seres vivos aos ambientes polares crioprotetores: pelos lipídios — crioglicoproteínas.
  c. A energia radiante polar: luminosidade, fixação luminosa pelas Ficobilhas de Algas Antárticas.
  d. Bioritmos: migrações de aves e mamíferos; as redes alimentares.
  e. Imunologia e Psicologia: Adaptação do Homem ao ambiente antártico.
  f. Recursos Renováveis: As fontes de proteínas, algas, crustáceos, peixes, pinípedes e cetáceos (15:65-6).

BIBLIOGRAFIA

1. A ANTÁRTIDA começa a esquentar. *Jornal do Brasil,* Rio de Janeiro, 29 jan. 1984. Suplemento especial.
2. AUBURN, F. M. Antarctic law and politics. Bloomington, Ind., Indiana University, 1982. 361 p.
3. AZAMBUJA, Marcos de. *A Antártica e as reivindicações territoriais.* Rio de Janeiro, EGN, 1984. Palestra proferida no C-SGN em 11 abr. 1984.
4. BAKKER, Mucio P. Ribeiro de. Antártida, um desafio e uma esperança. *Revista Brasileira de Tecnologia,* Brasília, *13* (3): 3-21, jun./jul. 1982.
5. ———. Considerações sobre o Tratado da Antártida. *Revista Capemi,* Rio de Janeiro, *12* (79): 18-21, mar. 1982.
6. BRASIL. Comissão Nacional para Assuntos Antárticos. Comissão Interministerial para Recursos do Mar. *Atividades antárticas brasileiras.* Brasília, 1983.
7. BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto nº 75.963 de 11 de julho de 1975. *Diário Oficial,* Brasília, Parte I, 1975. *Promulga o Tratado da Antártida.*
8. ———. Decreto nº 86.829 de 12 de janeiro de 1982. *Diário Oficial,* Brasília, Seção I, 1982. p. 537. Cria a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR).
9. ———. Decreto nº 86.830 de 12 de janeiro de 1982. *Diário Oficial,* Brasília, Seção I, 1982, p. 539. Atribui à CIRM a elaboração do projeto do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR).
10. ———. Decreto Legislativo nº 56 de 29 de junho de 1975. *Diário do Congresso Nacional,* Brasília, 1 jul. 1975. Seção II. Aprova o texto do Tratado da Antártica e a adesão do Brasil ao referido ato jurídico internacional.
11. BRASIL. Presidente, 1979 — (Figueiredo) *Mensagem ao Congresso Nacional,* abertura da Sessão Legislativa de 1984. Brasília, Imp. Nacional, 1984.

12. CASTRO, Therezinha de. Antártica e suas implicações. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *69* (702): 77-89, jul./ago. 1982.
13. ———. *Rumo à Antártica.* Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1976.
14. CHINGOTTO, Mario R. *El mar y los interesses argentinos.* Buenos Aires, Ringlón, 1982. 192 p.
15. COELHO, Aristides Pinto. O Brasil e a Antártida. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *69* (704): 59-70, nov./dez. 1982.
16. ———. *Nos confins dos três mares... A Antártica.* Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1983. 358 p.
17. CRAWFORD, Leslie. La Antártida: antecedentes históricos de ocupación. *Geosur,* Montevideo, *2* (22): 39-43, jun. 1981.
18. DEBEHAM, Frank. *Antarctica.* New York, Mac Millan, 1961. 264 p.
19. ENCYCLOPEDIA Britannica. *Macropedia. 15.* ed. Chicago, 1976.
20. EUA. Department of the Navy. Office of the CNO. *Soviet Antarctic research* — Washington, D.C., 1963.
21. FIGUEIREDO, Valbert L. M. *A Antártica e as reivindicações territoriais.* Rio de Janeiro, EGN, 1984. Palestra proferida no C-SGN em 11 abr. 1984.
22. HATHERTON, Trevor. *La Antartida.* Barcelona, Omega, 1972, 591 p.
23. HAYTON, Robert D. The Antarctic Settlement of 1959. *The American Journal of Internacional Law,* Washington, D. C., 54: 349-71, 1960.
24. JESSUP, Philip C. & TAUBENFELD, Howard. *Controls for outer space.* New York, Columbia, 1959. 379 p.
25. KING, H.G.R. *The Antarctic.* New York, Arco, 1969.
26. LEAL, Jorge. Algo mais sobre el petroleo y la Antártida. *Geosur,* Montevideo, *2* (21): 39-45, mayo 1981.
27. LESSONS of the South Atlantic War. CONFERENCE OF THE ANGLO-ARGENTINAN WAR, Washington D.C., 1982. *Proceedings,* Washington, D. C., Defense & Foreign Affairs, 1982.
28. MADARIAGA, Enrique C. *La Antartida Sudamericana.* Santiago, Nascimento, 1945. 167 p.
29. MAX, Alphonse. Antarctica: a conflit of interests? *Naval Forces,* Farborough, *1* (4): 36-42, 1980.
30. MENEZES, Eurípedes C. de. Antártica e a defrontação. *Revista Militar Brasileira,* Rio de Janeiro, *118* (1): 59-65, jul./ ???
31. ———. A Antártica e os desafios da era oceânica. *A Defesa Nacional,* Rio de Janeiro, *68* (695): 121-9, maio/jun. 1981.
32. ———. *A Antártica e os desafios do futuro.* Rio de Janeiro, Capemi, 1982. 120 p.
33. ———. A presença do Brasil no Continente Antártico. *Revista do Clube Militar,* Rio de Janeiro, *57* (257): 14-25, mar./abr. 1983.
34. NEWSLETTER. The Navy Supply Corps in Antarctic. Washington, D. C. The Navy Supply System Command, v. 45, n. 6, June 1982. Número especial.
35. PINOCHET DE LA BARRA, Oscar. *La Antartica chilena.* 3. ed. Santiago, Del Pacífico, 1955.
36. RAMALHETE, Clovis. *Aspectos Jurídisoc da Antártica.* Rio de Janeiro, ADESG/IBEA, 1975. Conferência proferida para ADESG no IBEA em jul. 1975.
37. SCHWOB, William S. & TOLLERTON, Harry M. A. new focus on Antarctic. *Proceedings,* Annapolis, *105* (922): 40-5, Dec. 1979.
38. SIMON & SCHUSTER. *The War Atlas.* New York, Pluto, 1983.
39. TINKER. Joe. Antarctica: towards a new internactionalism. *Newscientist,* London, *83* (1172): 799-801, Sept. 1979.
40. UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE LAW OF THE SEA, 3., New York, 7 Oct. 1982. *United Nations Convention on the Law of the Sea.* A/CONF. 62/122. New York, United Nations, 1982.

DOCUMENTOS

A – CONSENSO DE CARTAGENA E GRUPO DE CONTADORA
(Reunião de Punta del Este, 27-28 Fevereiro de 1986)

Em 27 e 28 de fevereiro de 1986, em Punta del Este, Uruguai, reuniram-se os Ministros das Relações Exteriores e de Assuntos Econômicos da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Venezuela, Uruguai e Peru para examinar dois assuntos da maior importância para as relações internacionais da América Latina.

1) O Consenso de Cartagena sobre a dívida externa (ver *Revista Brasileira de Política Internacional,* ano XXVII, nºs 109-110, do 1º semestre de 1985 na pg. 145); e

2) A evolução da situação centro-americana (ação do Grupo de Contadora e ação prevista na "Mensagem de Caraballeda para a paz, a segurança e a democracia na América Central).

Publicamos a seguir os textos dos dois comunicados expedidos após a conclusão da Reunião de Punta del Este da qual participaram, como representantes do Brasil, o Ministro Abreu Sodré, das Relações Exteriores e o representante do Ministério de Fazenda, Ministro Alvaro Alencar, chefe de Assessoria Internacional desse Ministério.

CONSENSO DE CARTAGENA

"A propuesta de los presidentes de Venezuela y Mexico, el Comite de Seguimiento del Consenso de Cartagena, formado por Argentina, Brasil, Colombia, Mexico y Venezuela asistidos por la secretaria pro-tempore y con la presencia como observador del canciller del Peru, se reunio en Punta del Este, Uruguay, el dia 28 de febrero de 1986.

Durante la reunion se hizo un analisis del impacto del descenso abrupto de los precios del petroleo sobre las economias de algunos paises de la region que son importantes exportadores petroleros.

Asimismo se analizaron los ultimos acontecimentos que afectan la cuestion del endeudamiento externo de América Latina, en particular la persistencia de las altas tasas de interes y el continuo deterioro de los precios de la gran mayoria de los productos basicos que exporta la region.

Dado el alto grado de interdependencia existente, cualquier fenomeno externo que afecte a algun pais o grupo de paises provoca impacto y reacciones importantes en el resto de las naciones de la region.

Durante la reunion se reafirmo el alto nivel de solidaridad latinoamericana, y la necesidad de ciertos paises de tomar medidas concretas en defensa de su economia, en particular en el terreno de la deuda.

El comite concluyo que, en el caso de algunos paises, no obstante los notables esfuerzos de ajuste interno realizados, se ha alcanzado el punto en que se hace impostergable que

se introduzcan modificaciones significativas en los acuerdos vigentes, en particular respecto de las tasas de interes, para distribuir con mayor equidad el peso del ajuste entre acreedores y deudores.

Estas y otras, acciones de emergencia, que podrian ser tomadas de acuerdo a la situacion de cada pais y en ejercicio de su propia soberania, contaran con el respaldo solidario de los otros paises firmantes del consenso de cartagena.

Se decidio mantener un estrecho contacto entre los miembros del consenso para seguir la evolucion de las economias mas afectadas en las proximas semanas, asi como el progreso que puedan lograr en instrumentar soluciones que atenuen el impacto de la caida de sus ingresos de exportacion.

Se acordo que la secretaria pro-tempore informe de todo lo actuado a los miembros del consenso, haciendoles llegar ademas, los informes tecnicos reservados preparados durante el encuentro."

SITUAÇÃO CENTRO-AMERICANA

1. Los ministros de relaciones exteriores de Colombia, Mexico, Panama y Venezuela, integrantes del grupo de Contadora, y de Argentina, Brasil, Peru y Uruguay, miembros del grupo de apoio, se reunieron en Punta del Este, Uruguay, el 27 y 28 de febrero de 1986, con el proposito de considerar la evolución de la situacion centroamericana, efectuar el seguimiento de sus propuestas y continuar desarrollando las acciones previstas en el "Mensaje de caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia en América Central".

2. Los ministros comprobaron con satisfaccion que la comunidad internacional ha apoyado explicitamente el mensaje de caraballeda y, en particular, que los propios gobiernos centroamericanos comprometieron su adhesion en la declaracion de Guatemala, asi, el proceso de contadora para la pacificacion regional ha recibido un renovado impulso, demonstrando que este es el unico camino apto para lograr una solucion justa y negociada a la crisis.

3. Los ministros subrayaron la importancia de la normalizacion de las relaciones entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua y destacaron los fructiferos resultados de la reunion que sostuvieron los vice-ministros de relaciones exteriores de ambos paises, con la participacion de los del grupo de Contadora, el 24 de febrero en la ciudad de Managua. Sobre el particular expresaron su respaldo a ese tipo de acciones que coadyuvan a generar un clima de confianza en la region y son demonstracion del deseo de alcanzar una pronta pacificacion del area.

4. En dicho encuentro se convoco a una nueva reunion que sellevara a efecto el dia 12 de marzo en san José de Costa Rica, en la que habra de determinarse las modalidades de una "comision civil de observacion, prevencion e inspeccion" en la frontera entre Nicaragua y Costa Rica, dotada de medios tecnicos y logisticos indispensables para su funcionamiento, con participacion internacional. Esta gestion sera realizada por el grupo de contadora, con la colaboracion del grupo de apoyo.

5. Esta comision constituye en la practica una clara prueba de los avances que se estan logrando y que sin duda se alcanzaran a traves del consenso y de la unidad Latinoamericana. Latinoamerica debe resolver sus problemas sin injerencias extranjeras y puede hacerlo.

6. Los cancilleres coincidieron en que resulta imprescindible concluir, en forma inmediata, la negociacion del acta de contadora para la paz y cooperacion en Centroamerica a partir de las propuestas que el grupo de contadora ha formulado sobre los asuntos que aun se encuentran pendientes de acuerdo, a fin de proceder a la pronta suscripcion y entrada en vigor del acta. Asimismo destacaron que el mensaje de caraballeda lejos de sustituir a la negociacion de dicha acta contribuye a acelerar su vigencia.

7. Los cancilleres resaltaron, sin embargo, que es necesaria la plena vigencia de la totalidad de las "Bases Permanentes para la Paz" contenidas en el mensaje de carabalIeda. Por lo *tanto deben realizarse los esfuerzos necesarios para iniciar las acciones previstas en dicho* mensaje. Las acciones señaladas requieren simultaneidad para fortalecer la confianza reciproca indispensable para alcanzar la paz no siendo aceptable seleccionar algunas de ellas en detrimento de las otras. Debe destacarse que cada una de ellas es valida por si misma. De alli que no puedan condicionarse unas a otras ya que constituyen un deber politico y juridico para cada estado.
8. Los cancilleres reiteraron que el cese del apoyo externo a las fuerzas irregulares y a los movimientos insurreccionales que operan en los paises de la region, constituye una necesidad imperativa para el reestablecimiento del orden juridico internacional y un aporte que redundara en beneficio de las gestiones de paz.
9. Los cancilleres formularon igualmente un llamado en favor de la imprescindible solucion negociada de los conflictos internos que viven algunos países de la region y señalaron la urgencia de que sus gobiernos adopten medidas que favorezcan una genuina reconciliación *nacional. Sobre ese particular reiteraron su disposicion a contribuir, por los medios que se* juzguen convenientes, a la conclusion de los citados procesos.
10. Los cancilleres manifestaron su satisfaccion por la convocatoria y proxima realizacion de la cumbre de presidentes centroamericanos que contribuira sin lugar a dudas a acentuar el clima de entendimiento que restablecera la confianza indispensable para la paz.
11. Asimismo los cancilleres destacaron que la constitucion del parlamento centroamericcano coadyuvaria al logro de los fines anteriores y particularmente a profundizar y a darle permanencia a los procesos democraticos que deben consolidarse en cada uno de los paises centroamericanos.
12. Los cancilleres decidieron continuar sus gestiones de paz y para tal efecto formulan una cordial invitacion a sus colegas de los cinco estados centroamericanos, con el fin de analizar en una reunion a celebrarse en la segunda quincena de marzo en la isla de Contadora, los progresos alcanzados y los nuevos cursos de accion.
13. Finalmente los cancilleres manifiestan que resolver la crisis de America Central implica asegurar la paz, la seguridad y la prosperidad de toda la region latinoamericana. La historia enseña que toda intervencion extranjera en latinoamerica, asi como toda injerencia de un pais en los asuntos internos de otros, vulnera el orden juridico internacional y por lo tanto pone en grave peligro la convivencia pacifica entre las naciones.
14. La autodeterminacion democratica, la integridad territorial y la no injerencia son bases insustituibles para la solucion de la actual crisis en America Central y condiciones irremplazables de nuestra existencia como naciones libres e independientes."

Abreu Sodré

B — SISTEMA GLOBAL DE PREFERÊNCIAS

O PRESIDENTE JOSÉ SARNEY, POR OCASIÃO DA ABERTURA DA SESSÃO INAUGURAL DA REUNIÃO DE BRASÍLIA DO COMITÊ NEGOCIADOR DO SISTEMA GLOBAL DE PREFERÊNCIAS COMERCIAIS, EM 22 DE MAIO DE 1986, PRONUNCIOU O SEGUINTE DISCURSO:

"Desejo, em primeiro lugar, dar as boas-vindas às expressivas delegações dos países amigos que nos honram com sua presença neste encontro para nós tão cheio de significados.

É com viva satisfação que aqui compareço para abrir a fase ministerial da reunião do Comitê Negociador do Sistema Global de Preferêncas Comerciais. Esta iniciativa é um passo decisivo na cooperação entre países em desenvolvimento, a que o Brasil se junta com empenho.

Os países em desenvolvimento vivem um dos períodos mais difíceis de sua história. Os últimos anos trouxeram uma conjunção de forças econômicas negativas, que levaram a um retrocesso inédito no processo de desenvolvimento.

No plano comercial, a profunda deterioração nos preços dos produtos de base e o recrudescimento do protecionismo nos países desenvolvidos representaram perdas substanciais para os países em desenvolvimento, cuja fonte de recursos externos provém exclusivamente das exportações.

Invertem-se, com as tendências atuais do comércio internacional, as condições que propiciaram o grande desenvolvimento das trocas internacionais nas décadas de 60 a 70 e nas quais a participação dos países em desenvolvimento foi decisiva. Cria-se, hoje, um verdadeiro sistema preferencial às avessas, cujo efeito é estancar os benefícios da participação ativa dos nossos países no comércio internacional.

No plano financeiro, em conseqüência de políticas econômicas dos países credores, nossos países se vêem submetidos ao peso de um serviço da dívida sem qualquer relação com a realidade vigente à época da contratação dos empréstimos.

Os níveis a que chegaram as taxas de juros e a suspensão dos fluxos de capitais transformaram o mundo em desentolvimento, e em especial a América Latina, em exportadores líquidos de capitais. A cada sete anos, o Brasil paga em juros o equivalente ao principal de sua dívida externa, o que bem ilustra o impasse a que se chegou, com graves conseqüências políticas.

Esse cenário adverso coexiste com uma crise do multilateralismo e a ausência de qualquer progresso no diálogo e na cooperação entre países ricos e pobres.

A luta por hegemonias, hoje, não se dá mais apenas no campo estratégico-militar, mas

principalmente na área comercial e científico-tecnológica.

Preocupa-nos a ausência de progressos no estabelecimento de modalidades de cooperação internacional capazes de assegurar uma transferência satisfatória de tecnologia para os países menos avançados. Desejamos garantir nosso direito inalienável de lutar pelo desenvolvimento das tecnologias que hoje propulsionam as economias desenvolvidas para uma fase pós-industrial.

No âmbito do GATT, a questão do intercâmbio de serviços vem sendo tratada com o intuito de reservar ao mundo desenvolvido os mercados daqueles que ainda não alcançaram um grau de competitividade suficiente para beneficiarem-se de um processo de liberalização generalizado.

A negociação de instrumentos internacionais para a liberalização dos fluxos de investimento apresenta, igualmente, sérios riscos de criar novas e mais profundas formas de dependência econômica e política e de acentuar a distância que separa as nações.

Os países em desenvolvimento são hoje os reais defensores da preservação e do fortalecimento do sistema multilateral de comércio.

As ameaças de retaliação, o protecionismo, o condicionamento de obrigações já assumidas de liberalização comercial na área de bens à aceitação de uma regulamentação multilateral nas áreas de serviços e investimentos são formas de pressão que representam a ampliação de um sistema injusto e desigual, que pune de forma drástica e politicamente perigosa os países em desenvolvimento.

Romper o sistema multilateral de comércio é regredir décadas, e abrir mão de mecanismos cujos efeitos positivos já se fizeram sentir em passado recente.

A preservação das atuais estruturas econômicas encontra seu paralelo no campo político, onde prevalecem cada vez mais as relações de poder. Os esforços de cooperação são substituídos pela retórica da confrontação e pela ameaça e uso da força.

A rejeição ao diálogo, a tentativa de imposição de medidas unilaterais e o esquecimento de princípios como a não-intervenção, a igualdade das nações, a autodeterminação e a solução pacífica das controvérsias formam um panorama preocupante, que oculta tímidos sinais de distensão e escassas iniciativas concretas em favor da paz e da concórdia.

Senhores Delegados,

O mundo em desenvolvimento luta pela reformulação das relações econômicas internacionais e rejeita esquemas de poder e de confrontos porque está convencido de que todos os esforços da humanidade devem dirigir-se ao progresso econômico e social, à liberdade política, à estabilidade das instituições, à valorização, enfim, do ser humano.

Foi a confiança em nossa própria capacidade criativa que inspirou o Brasil na adoção de medidas de combate à inflação e de incentivo à produção para tornar possível a retomada do crescimento econômico e a busca legítima de solução para os graves problemas sociais que ameaçam a base de sustentação do próprio Estado brasileiro.

País de variadas identidades e aberto à convivência de todas as culturas, o Brasil pratica uma diplomacia universalista avessa a hegemonias e atenta à cooperação franca com todos os povos, na base de interesses recíprocos.

À cooperação e ao diálogo junta a diplomacia brasileira o compromisso inalaienável de buscar formas inovadoras de projetar internacionalmente os seus interesses de progresso econômico e social e de convivência aberta, democrática e pluralista.

Essa mesma visão construtiva inspira-nos em nosso empenho de procurar novas modalidades de cooperação multilateral no plano comercial, de que é exemplo expresso esta reunião. Sem ânimo de confrontação, mas com determinação e responsabilidade, estamos, com esta iniciativa, usando o legítimo direito de buscar fórmulas que permitam recolocar criativa-

mente o intercâmbio Sul-Sul nos patamares elevados que dele fizeram um dos propulsores do crescimento verificado em nossos países na década anterior.

Senhores Ministros,

Senhores Delegados,

Alguns grandes avanços no direito internacional contemporâneo e na construção de regras mais equitativas para a convivência entre as nações têm origem na ação solidária do grupo dos 77.

Por cima das peculiaridades próprias da identidade de cada país, une-nos tão variada gama de interesses e aspirações, que fomos capazes de criar uma extensa área de consenso, não apenas para tratar matérias de natureza jurídica, mas também para agir coordenadamente diante de questões econômicas, comerciais e financeiras de primeira importância para nossos povos.

A reunião de Brasília sobre o Sistema Geral de Preferências Comerciais é a culminação de anos de trabalho em torno de uma idéia inspirada nos melhores princípios que regem o multilateralismo e numa visão construtiva e de longo prazo dos interesses comerciais dos países em desenvolvimento.

A concessão recíproca de preferências comerciais balizadas pelos interesses específicos de nossos países é a maior prova de solidariedade que podemos dar em nossa luta comum pelo progresso e pela estabilidade do sistema econômico internacional.

Já dispusemos de tempo suficiente para a consideração das linhas mestras do sistema. É chegado o momento de preparar-nos para o início das negociações em setembro próximo, de vez que já dispomos de uma base suficientemente sólida para lançarmos a primeira rodada. Ao longo do processo negociador, poder-se-ão completar os ajustes finais dos documentos, sem prejuízo dos trabalhos de troca de concessões.

O êxito de nossas deliberações e das negociações que a elas se seguirão permitirá criar um acordo geral cujos frutos se repartirão igual e eqüitativamente entre todos os nossos povos.

É com esse espírito que nos oferecemos para sediar esta reunião do Comitê Negociador do Sistema Geral de Preferências Comerciais. Ela representa uma iniciativa do mais alto significado dentro do esforço conjunto que os países em desenvolvimento vêm realizando, desde a primeira reunião da UNCTAD, para aperfeiçoar o sistema econômico e comercial internacional.

Aqui, estamos trabalhando na construção de regras cujo objetivo primordial é estabelecer vínculos mais dinâmicos e profundos entre os próprios países em desenvolvimento, reforçando correntes de comércio ligadas à complementariedade de nossas economias e à imensa gama de interesses que nos unem.

Não se trata de construir um sistema que prescinda das relações comerciais com outras esferas; ao contrário, vemos este esforço como uma complementação necessária e impostergável da vertente internacional de nossas economias, com imenso potencial de efeitos multiplicadores.

Temos um longo caminho a percorrer. Mas o exemplo de outras iniciativas que com o tempo mostraram os frutos irreversíveis da solidariedade dos países em desenvolvimento — como a própria UNCTAD e a convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar — animam-nos a prosseguir.

Nossa tarefa é a persusasão, o trabalho paciente e corajoso, a determinação de quem tem a ganhar com o aperfeiçoamento do sistema e está ciente de que esse aperfeiçoamento é uma conquista, jamais uma dádiva, e que o principal esforço deve partir de nós mesmos.

Animado desse espírito, e consciente da dimensão histórica de que se reveste a inicia-

tiva do sistema geral de preferências comerciais, desejo à todos os senhores os melhores êxitos no desenvolvimento de seus trabalhos e lembrar que nossos povos esperam muito da capacidade negociadora e do ânimo construtivo que felizmente animam esta reunião.

Agradeço mais uma vez a presença de todos e peço-lhes serem os intérpretes, junto aos seus povos e aos seus governos, da expressão de amizade e solidariedade fraternas de todo o povo brasileiro."

C – SITUAÇÃO ECONÔMICA DA ÁFRICA

Por ocasião da Assembléia Especial das Nações Unidas Sobre a Situação Econômica Crítica da África, realizada em Nova York, foi pronunciado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, o seguinte discurso, no qual, além de reafirmados os conhecidos postulados da *política exterior brasileira em relação ao continente africano*, são anunciadas medidas de cooperação no plano multilateral e bilateral, entre o Brasil e os países Africanos. São também reiteradas as preocupações do Brasil com a situação de insegurança no Sul da África em conseqüência da ocupação da Namíbia.

"Devo evidenciar a importância que o Governo brasileiro empresta aos esforços internacionais para o soerguimento das economias africanas.

A solidariedade que o Brasil vem aqui concretizar não se confunde com gestos retóricos. Dentro de suas possibilidades como país em desenvolvimento, o Brasil procurará cooperar ativamente para a recuperação econômica africana.

Angustia-nos que a África continue ainda, no final do século 20, a padecer de condições de pobreza dramática: a perpetuação dos fatores de sua crítica vulnerabilidade, no plano econômico e político, deve ser motivo de preocupação e ação.

Não nos movem apenas sentimentos, por mais nobres e calorosos que sejam. As relações entre o Brasil e a África irmã saíram, nas últimas décadas, da penumbra em que estavam mantidas e adquiriram a maior prioridade. Animam-nos também, agora, esclarecidos interesses comuns.

Além das evidentes afinidades étnicas, históricas, lingüísticas e culturais que nos ligam ao continente africano tão estreitamente, há que compenetrar-se do fato de que existem, claramente, poderosos fatores a aproximar, cada vez mais, o Brasil das Nações africanas.

Constata-se hoje, sem as distorções da visão imposta pelos pactos coloniais, a cabal proximidade de nossos territórios. As distâncias com a África são, muitas vezes, menores do que as que existem dentro do próprio Brasil, o que ainda pode supreender alguns.

Evidenciam-se, de forma científica, as óbvias similaridades e identidades dos condicionantes biogeográficos de nossos territórios e recursos. Tornam-se patentes as analogias das experiências de nossos Governos em seus esforços de desenvolvimento, bem como dos sacrifícios de nossos povos.

Emergem, assim, formas novas de cooperação, no sentido Sul-Sul, baseadas não somente em critérios de complementaridade, mas também fundadas na constatação da especificidade de nossos problemas comuns.

A confirmar essa redescoberta de proximidades, de complementaridades e de identidades, avulta o dinamismo do intercâmbio comercial, nos dois sentidos, entre o Brasil e a Áfri-

ca, cuja taxa média de crescimento é, nos últimos anos, para nós, a maior que o Brasil tem, no cotejo com outros continentes. O Brasil comercia com a África em níveis equivalentes aos observados em seu intercâmbio com nossos vizinhos latino-americanos.

Cresce e se afirma, finalmente, no caso dos países ribeirinhos do Atlântico Sul, o sentimento de que pertencemos inelutavelmente a uma mesma região, a ser defendida como zona de paz e cooperação, livre de imposições, tensões e ameaças exógenas.

Dando seguimento à iniciativa do Excelentíssimo Senhor Presidente do Brasil José Sarney, perante a 40ª Assembléia-Geral das Nações Unidas, informo aos Estados Membros que estou dirigindo, nesse sentido, carta ao Senhor Secretário-Geral das Nações Unidas, pela qual solicito a inclusão, na Agenda da 41ª Assembléia-Geral, de item específico intitulado "Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul".

Senhor Presidente,

Todos estes fatos apontam para as óbvias realidades, potencialidades e perspectivas de uma cooperação, de interesse recíproco, entre o Brasil e a África.

É de inquestionável gravidade a situação que afeta a África. A trágica calamidade que, nos últimos anos, ocasionou incalculáveis perdas humanas, teve superadas apenas algumas de suas manifestações mais agudas, graças à ajuda iternacional de emergência e à recente evolução favorável de fatores climáticos. É lícito afirmar que a fome ainda ameaça milhões de seres humanos e que o processo de deterioração econômica na África subsaárica não foi revertido.

Vinte e cinco anos após a independência, a fragilidade da economia africana mantém os países do continente particularmente vulneráveis às oscilações dos fatores externos e à incidência dos fenômenos naturais adversos. Um dado dramático resume a situação; a África tem os mais baixos índices mundiais de auto suficiência alimentar, eufemismo para uma dura realidade: a fome.

As raízes desta fragilidade se encontram, sem dúvida, no sistema colonial, que previlegiou a dependência e não estimulou o desenvolvimento auto-sustentado, no plano nacional e regional. Isto explica, em larga medida, as profundas distorções nos processos de modernização dos países africanos e porque estes últimos foram impedidos de se beneficiar, de forma adequada, dos períodos de maior expansão da economia internacional.

No diagnóstico da situação africana, a incidência dos fatores externos adquire especial relevância. Cabe à comunidade internacional, em conseqüência, assumir a parcela de responsabilidade que lhe compete na tarefa da recuperação econômica africana.

Senhor Presidente,

O declínio do comércio internacional, entre 1980 e 1983, teve severo impacto sobre as economias africanas, a exemplo das de outras regiões dependentes de exportações de produtos primários, cujos preços sofreram grave desgaste. Neste período, as relações de troca dos países da África sub-saárica tiveram marcada redução. Elevou-se substancialmente a dívida externa africana, que foi multiplicada por sete entre 1974 e 1985, atingindo hoje mais de 175 bilhões de dólares. Acentuou-se o peso sobre o balanço de pagamentos do serviço da dívida, onerado pelas altas taxas de juros e pelas flutuações das taxas de câmbio.

Tais fatores geraram séria redução da capacidade de importação dos países africanos, afetando gravemente o setor agrícola, com efeitos desastrosos sobre a produção de alimentos e o setor industrial e de infra-estrutura, incapacitados de efetuar os investimentos indispensáveis à manutenção e reposição do capital. Atingiram igualmente os já debilitados setores sociais, particularmente os de saúde e educação.

Este círculo vicioso, que se aplica a quase todos os países em desenvolvimento, tem repercussões particularmente graves na África. Sua superação requer um tratamento integrado e global das questões de comércio, moeda e finanças pela comunidade internacional.

assim como uma alteração substancial do quadro em que se processam as relações econômicas internacionais.

No caso africano, é notória a importância de se assegurar uma recuperação adequada dos preços dos produtos primários que constituem a sua principal fonte de divisas. Neste particular, cabe lembrar o efeito perverso que os subsídios agrícolas, praticados por alguns países desenvolvidos, exercem sobre os preços internacionais e o mercado destes produtos.

Este problema foi ressaltado em recentes declarações do Presidente do Banco Mundial, que assinalou: "Preços internos fixados bem acima dos preços internacionais, especialmente na Europa, mas também nos Estados Unidos, estimulam a produção interna e reduzem o consumo. Os excedentes resultantes invadem o mercado mundial a preços baixos e causam graves danos aos países em desenvolvimento, que tentam aumentar a produção de produtos agrícolas nos quais freqüentemente gozam de nítidas vantagens comparativas".

A mesma autoridade salientou que o declínio acentuado do crescimento das exportações dos países em desenvolvimento para os países industrializados sugere que medidas protecionistas, em particular na indústria e na agricultura, estão entre as suas causas, e acentua as preocupações com o crescente recurso, pelos países industrializados, a barreiras não tarifárias.

Senhor Presidente,

Os documentos submetidos ao exame desta Sessão Especial atestam a vontade política e o desejo de ação coordenada demonstrada pelos países da África para resolver sua crise econômica. Lança-se, assim, à comunidade internacional um desafio: sepultar os enfoques meramente assistencialistas do passado e instaurar novo processo, de real cooperação, que torne a economia africana menos vulnerável aos choques externos.

Neste empreendimento são, sem dúvida, propostas importantes as medidas prioritárias de política econômica interna. Grande ênfase, com razão, é atribuída ao desenvolvimento e modernização do setor agrícola e de sua infra-estrutura de transportes, armazenamento e comercialização. O aumento da produção de alimentos e o esforço da segurança alimentar encontram posição destacada. São igualmente contempladas ações para a modernização administrativa e para maior eficiência na formação de quadros e na gestão das políticas econômicas.

Cabe, porém, a esta Sessão Especial da Assembléia Geral a tarefa de apoiar eficazmente o esforço dos países africanos, através da eliminação dos obstáculos externos que têm comprometido o desenvolvimento da região. Impõe-se, na realidade, a adoção de um elenco de medidas que vêm sendo reivindicadas, pelo conjunto dos países em desenvolvimento como indispensáveis para a retomada, em bases estáveis, do processo de crescimento de suas economias.

É importante, para este fim, que a comunidade internacional e, em particular os países desenvolvidos, chegue, o mais rapidamente possível, a um acordo sobre os seguintes objetivos principais:

a) a adoção de políticas que favoreçam a expansão da economia e do comércio mundial e a eliminação das medidas protecionistas, principalmente as de caráter não-tarifário, que dificultam o acesso dos produtos dos países em desenvolvimento aos mercados dos países industrializados;

b) a correção de políticas agrícolas e comerciais que desfavoreçam, injustamente, a expansão das exportações dos países em desenvolvimento;

c) a adoção de medidas e políticas que permitam garantir preços remunerativos e estáveis para os produtos primários, através da implementação dos acordos do Fundo Comum de Produtos de Base, e da previsão, no GATT, de tratamento especial para produtos tropicais;

d) o aumento dos montantes dos recursos financeiros concessionais destinados aos

países africanos, sem prejuízo do volume de ajuda concessional destinada aos demais países em desenvolvimento;

e) o estabelecimento de fórmulas que permitam aliviar o peso do serviço da dívida externa dos países em desenvolvimento e possibilitar o pagamento da dívida, sem a adoção de medidas de reajuste interno que prejudiquem o desenvolvimento eocnômico. O problema da dívida, embora com características qualitativamente diversas na África, é uma questão comum aos países em desenvolvimento e que afeta severamente a América Latina. O Brasil, juntamente com os países que integram o consenso de Cartagena, insiste na necessidade de um tratamento político do problema da dívida e reafirma sua convicção de que a dívida não pode ser paga à custa da recessão, do desemprego e da fome.

Senhor Presidente,

A convicção de que cabe aos países desenvolvidos a responsabilidade principal, na criação de condições internacionais favoráveis à recuperação econômica do continente africano, não nos conduz a uma atitude de passividade.

Ao contrário, a solidariedade entre os países em desenvolvimento deve manifestar-se, também, mediante o reforço da cooperação e do intercâmbio entre estes países. As modalidades de cooperação Sul-Sul vâm assumindo progressivo destaque nas relações econômicas, e a elas o Brasil atribui particular importância. O estabelecimento de um Sistema Global de Preferências Comerciais entre os países em desenvolvimento, consagrado pela recente reunião de Brasília, com expressiva participação de países africanos, parece-nos, nesse contexto, um avanço marcante.

Há, freqüentemente, entre os países em desenvolvimento, semelhanças climáticas, geográficas e de nível de desenvolvimento sócio-econômico que aconselham a utilização de soluções tecnológicas novas, mais adequadas às condições do meio e às disponibilidades de recursos destes países do que as encontradas nos países industrializados do Norte. A diversificação da cooperação e do intercâmbio atenua as dependências e as vulnerabilidades.

É importante, pois, que o programa de recuperação econômica da África realce, de forma adequada, as medidas para o reforço da cooperação Sul-Sul sob este aspecto e lhes forneça o apoio financeiro necessário.

Senhor Presidente,

Cônscio da importância da cooperação entre os países em desenvolvimento, vem o Brasil executando um promissor programa de cooperação técnica com a África.

No plano regional e sub-regional, cabe referir à disposição do brasil de colaborar com a Comissão Econômica para a África, na formulação e implementação do Plano Diretor de Transportes para o continente, bem como mencionar o estabelecimento de novos laços com a Conferência de Desenvolvimento da África Meridional (SADCC), em diversos setores.

No plano bilateral, também são cada vez mais ricas as potencialidades dos programas desenvolvidos entre o Brasil e mais de quinze países africanos, com a finalidade de promover experiências mutuamente vantajosas e o efetivo aprimoramento da capacidade institucional e gerencial de nossos parceiros, fator indispensável à superação dos entraves inerentes ao subdesenvolvimento.

O Governo brasileiro tem procurado concentrar os limitados recursos de que dispõe no financiamento de projetos integrados ou de apoio, que têm se destinado sobretudo às áreas de recursos humanos e formação profissional, agricultura, agro-indústria, recursos minerais, fontes alternativas de energia, transportes e telecomunicações, prioridades aqui ressaltadas.

Com vistas a possibilitar a ampliação destes programas, o Governo brasileiro assinou recentemente, com o PNUD, memorando de entendimento para o reforço das atividades de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, para o Quarto Ciclo do PNUD. O memorando prevê a concessão de recursos adicionais e as atividades decorrentes terão início

com um projeto de treinamento para Cabo Verde, nos campos da medicina e da saúde.

Uma missão conjunta de técnicos brasileiros se africanos irá brevemente à África para identificar e negociar outros projetos específicos, nesse contexto.

Senhor Presidente,

Propõem-se, os países do Continente Africano, empreender titânicos esforços de reforma estrutural, a nível nacional e regional. De nada estes notáveis propósitos servirão, entretanto, se a eles não corresponder, a médio prazo, uma resposta abrangente e adequada, da comunidade internacional, no sentido de profundas mudanças no sistema econômico e financeiro mundial, além das medidas que se imponham de imediato. A alternativa só tem um nome: a desumana perpetuação do atraso e da fome..

Relembro, aqui, as palavras do Presidente do Brasil José Sarney à 40ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro último:

"O mundo não pode ter paz enquanto existir uma boca faminta em qualquer lugar da Terra, uma criança morrendo sem leite, um ser humano agonizando pela falta de pão. O século que virá será o século da socialização dos alimentos. A imagem da *Mater Dolorosa* dos desertos africanos nos humilha. Os alimentos não podem continuar sendo apenas mercadorias especulativas das Bolsas, a ciência e a técnica estão aí, através da engenharia genética, anunciando uma nova era de abundância. A humanidade, que foi capaz de romper as barreiras da Terra e partir para as estrelas longínquas, não pode ser incapaz de extirpar a fome. O que se necessita é de uma vontade mundial, é de uma decisão sem vetos".

Este é um desafio, Senhor Presidente, que adquire particular relevância no caso do Continente Africano, cuja crítica situação econômica vivenciamos.

Senhor Presidente,

Não podemos tampouco presenciar, impassíveis, o clima de insegurança que vige no continente, em razão da crise da África Austral. Não podemos, menos ainda, deixar de reconhecer que a perpetuação dessa crise não somente compromete o futuro econômico da região, bem como representa, objetivamente, uma insuportável e descabida sangria.

Recente pronunciamento do Presidente do Brasil José Sarney, por ocasião de sua visita a Cabo Verde, sintatiza a posição do Governo brasileiro sobre a matéria: "Estou certo de que a complexa problemática da África Austral jamais poderá ser solucionada no horizonte das tensões Leste-Oeste ou sob qualquer ótica estratégica de grandes potências. A solução da crise naquela região passa primeiramente pelo desaparecimento do *apartheid* e, em seguida, pela sólida implantação de uma estrutura de interação pacífica entre os estados da região, que permitam a todos eles dedicar-se à luta para implementar os seus projetos nacionais de desenvolvimento".

Senhor Presidente,

A continuada ocupação ilegal da Namíbia pela África do Sul e as repetidas agressões e ações desestabilizadoras a que vêm sendo submetidos os países da África Austral constituem grave fator inibidor do desenvolvimento e da recuperação econômica dessa região.

Ressalto que, em Cabo Verde, o Presidente do Brasil manifestou sua firme convicção de "serem indispensáveis e da maior urgência a cessão não apenas das agressões cometidas pela República da África do Sul contra Angola, como também de toda assistência às forças irregulares que desestabilizam aquele país". No mesmo contexto, preocupa, ao Governo Brasileiro, a situação em que se encontra Moçambique.

Não poderia dirigir-me a esta Assembléia, hoje, sem também deixar registro do veemente repúdio e da clara condenação, pelo Governo de meu país, dos recentes ataques a outros Estados soberanos da região, por forças sul-africanas. Nós nos solidarizamos com os Governos e os povos de Botsuana, Zâmbia e Zimbábue, lamentando as perdas humanas e materiais sofridas, em razão de mais uma injustificável agressão.

Senhor Presidente,

A comunidade internacional soube demonstrar, através da eficiente mobilização de recursos para a assistência de emergência à Àfrica, os bons resultados que podem ser alcançados quando existe determinação política e entendimento internacional. A mesma dedicação e os mesmos esforços devem agora ser aplicados à promoção de meios de desenvolvimento estruturais e de longo prazo que permitam, sem paternalismos, afastar, dos povos da África, o assustador espectro das calamidades experimentadas nos últimos anos, com sua triste corte de mortes e destruição."

LIVROS & PUBLICAÇÕES

LIVROS E PUBLICAÇÕES

1 — RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL — 1985

Em setembro de 1985 foi lançado no Rio de Janeiro a edição brasileira do Relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial — 1985, foi distribuído um resumo.

Divulgamos aqui os trechos principais e as conclusões do Relatório:

"Pode-se chegar ao crescimento vigoroso, à queda da inflação e à estabilidade financeira, e o capital internacional pode renovar a função produtiva que lhe cabe na promoção do desenvolvimento econômico. Estas são as conclusões do *Relatório* dedicado em 1985 ao tema *O capital internacional e o desenvolvimento econômico.*

As decisões dos governos — tanto dos países em desenvolvimento quanto dos industrializados — em matéria de políticas determinarão, em grande parte, se a economia mundial chega ou não a um crescimento mais rápido e estável e se melhora ou não a solvência de todos os grupos de países em desenvolvimento, afirma esse estudo do Banco Mundial. Tais objetivos podem ser alcançados nos próximos cinco anos, segundo o Relatório, que apresenta um conjunto "realista" de argumentos em apoio às hipóteses econômicas que levam a essas metas.

"Os vínculos financeiros entre os países industrializados e em desenvolvimento passaram a fazer parte da economia mundial, assim como o intercâmbio comercial o tem sido até o presente", diz o Relatório. "O mundo avançou na superação das dificuldades financeiras dos primeiros anos da década de 1980, mas ainda há muito a fazer. Não se pode considerar a dívida de forma isolada, como algo que ocasionalmente se converte em uma 'crise' e requer atenção urgente".

Cerca de 100 países em desenvolvimento evitaram até o momento incorrer em dificuldades de serviços da dívida, assinala o Relatório, apesar do aumento espetacular das renegociações no que se refere a este decênio. O número de negociações oficiais da dívida de países-membros do Banco Mundial aumentou, em média, de menos de quatro ao ano em 1975-80 para 13 em 1981 e 31 (compreendendo 21 países) em 1983. Outras negociações ocorreram em 1984, mas só no final do ano foi obtido acordo oficial para 21 delas, referentes a 16 países.

O Relatório qualifica o próximo qüinqüênio como um período de "transição", durante o qual cerca de um terço da dívida dos países em desenvolvimento terá de ser renegociado ou amortizado. Elogia "as medidas construtivas e a colaboração entre devedores, credores e organismos internacionais nos últimos anos" na abordagem da questãoi da dívida, e insiste em que essas medidas — inclusive os reescalonamentos multianuais da dívida — não só conti-

Políticas dos países em desenvolvimento

Além da combinação de preços mais altos do petróleo, taxas de juros reais em níveis sem precendentes, recessão prolongada e maior protecionismo afetaram todos os países em desenvolvimento no período de 1979-84, assinala o Relatório. Os países que experimentaram dificuldades para cumprir com os pagamentos da dívida não foram necessariamente os que haviam sofrido os maiores abalos. "Foram aqueles que haviam tomado empréstimos e não chegaram a efetuar ajuestes ou não enfrentaram os novos problemas com urgência suficiente". É o caso de vários países de baixa renda da África, que usaram parte do financiamento externo para o consumo e também para investir em grandes projetos públicos, "muitos dos quais contribuíram pouco para o crescimento econômico e para o aumento das exportações necessárias para atender o serviço da dívida".

Alguns países que enfrentaram dificuldades de serviço da dívida, inclusive vários dos principais devedores, seguiram políticas fiscais e monetárias demasiado expansionistas para chegar a um equilíbrio externo viável, declara o Relatório. Registraram taxas de câmbio supervalorizadas e seguiram políticas comerciais inadequadas que impediram suas exportações de competir nos mercados mundiais e levaram à evasão de capitais.

Os esforços de poupança interna cresceram, mas os aumentos das aplicações de capital foram ainda maiores.

O Relatório examina as diferentes experiências dos países em desenvolvimento e destaca certas instruções básicas em matéria de políticas. Uma delas é a necessidade de ser flexível. O financiamento externo requer que tanto os credores como os devedores levem em conta a incerteza. Declara o Relatório que "a melhor forma de fazê-lo é poder responder com flexibilidade às mudanças do ambiente externo". Em segundo lugar, as políticas para aproveitar melhor o financiamento externo são essencialmente as mesmas que servem para utilizar da melhor forma os recursos nacionais:

— *os preços econômicos fundamentais devem alinhar-se com os custos de oportunidade*;

— a supervalorização das taxas de câmbio deve ser evitada e as políticas comerciais devem ser apropriadas; e

— devem-se intensificar os esforços para aumentar a poupança interna; "a função correta do financiamento externo é complementar a poupança interna, não substituí-la".

A administração eficaz dos fluxos de capital é parte essencial de uma gestão macroeconômica acertada, insiste o Relatório. Muitos países não conseguiram administrar os fluxos de capital eficazmente por insuficiência de dados, falta de conhecimentos técnicos sobre as opções de financiamento e carência de procedimentos institucionais para integrar a gestão da dívida com a adoção de decisões no plano macroeconômico.

Mecanismos financeiros

"Os países em desenvolvimento têm que equiparar suas necessidades de financiamento externo ao capital disponível", procurando uma combinação adequada de custos e riscos, afirma o Relatório. Esta combinação pode requerer uma ampla diversidade de obrigações, a fim de reduzir a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento a interrupções no fornecimento de um determinado elemento de seu custo.

Ao se considerar um prazo maior, coloca-se uma questão fundamental relacionada às políticas: como aumentar a estabilidade dos fluxos do capital externo *e como renovar as* operações creditícias dos bancos? As respostas se encontram em cinco pontos:

— *Vencimentos a prazos maiores.* O Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento continuarão sendo as fontes primárias de capital em tais condições para os países em desenvolvimento nos próximos anos, para o que é necessário ampliar sua capacidade credi-

tícia.

— *Salvaguardas.* Os instrumentos de proteção contra riscos cambiais e em matéria de taxas de juros que já existem nos mercados financeiros deveriam ser utilizados nas operações de financiamento aos países em desenvolvimento.

— *Participação no risco comercial.* Convém aumentar os investimentos estrangeiros diretos e de carteira, assim como introduzir instrumentos com características patrimoniais nas operações creditícias com os países em desenvolvimento.

— *Mercados secundários.* O desenvolvimento gradual dos mercados secundários poderia, a longo prazo, incrementar a estabilidade dos fluxos financeiros e ser um indicador a mais da solvência dos países.

— *Volume e eficácia da ajuda.* Os países de baixa renda necessitam de um volume considerável de ajuda, maior do que dispõem nesse momento. Os doadores podem aumentar a eficácia de sua assistência, concentrado-a nos objetivos de desenvolvimento e coordenando-a no modelo de programas convenientes aos beneficiários.

O Período de 1985 a 1990

Para analisar as perspectivas econômicas mundiais no curso dos próximos cinco anos, o Relatório utiliza duas simulações da situação econômica. Na simulação Alta (com projeções altas), o produto interno bruto (PIB) dos países industrializados aumenta a uma taxa média anual de 3,5%, e o PIB de todos os países em desenvolvimento cresce a uma taxa de 5,5%. A inflação nos países industrializados se mantém abaixo de 8% e a taxa de juros real diminui a 2,5%, frente à média de 6,8% registrada no período de 1980-85. Na simulação Baixa (com projeções baixas), o PIB dos países industrializados aumenta em somente 2,7% ao ano, em média, e o PIB de todos os países industrializados cresce a uma taxa média anual de somente 4,1%. A taxa de juros real permanece praticamente sem mudanças com relação aos níveis recentes. As exportações dos países em desenvolvimento aumentam a uma taxa média de 6,7% ao ano segundo a simulação Alta, mas de somente 3,5% segundo a Baixa.

Nos dois casos se supõe que os países em desenvolvimento seguirão o caminho de sua política atual, que em muitos casos representa substanciais reformas e esforços de ajuste. A simulação Alta baseia-se no pressuposto de que nos países industrializados existe progresso quanto à redução dos déficits presumíveis, à moderação das pressões de alta das taxas de juros e à eliminação da rigidez de seus mercados de trabalho. Também supõe uma diminuição do protecionismo nesses países.

Na simulação Baixa, as taxas de juros reais elevadas e o protecionismo tornam muito *mais difícil o serviço da dívida. O desafio para os próximos cinco anos, declara o Relatório,* é garantir que se alcance no mundo pelo menos a situação indicada na simulação Alta; isso depende das decisões políticas dos governos. Ora, nenhuma das duas simulações promete alívio para as sombrias perspectivas de muitos países africanos de baixa renda. De fato, a simulação Alta indica que a renda média *per capita* se estagna nos atuais níveis reduzidos; segundo a simulação Baixa, as rendas *per capita* continuam declinando. Será necessária assistência externa adicional — em montantes superiores aos indicados na simulação Alta — para apoiar as consideráveis reformas políticas que os países africanos devem empreender para resolver seus problemas.

2 — "O ARSENAL BARROCO" de Mary Kaldar

A economista inglesa Mary Kaldar publicou um livro que teve grande repercussão com o título "THE BAROQUE ARSENAL" com o sub-título "a tecnologia militar moderna não é adiantada, é decadente", do qual publicamos aqui a introdução.

Os anos 80 se inauguraram com uma renovada demanda de armamentos. Os líderes ocidentais parecem acreditar que o aumento de despesas militares pode restringir a ousadia soviética e remediar a impotência norte-americana face à insegurança econômica, o desafio do Terceiro Mundo e o esfacelamento de alianças. Encara-se a aquisição de armas maiores e melhores como uma espécie de antídoto instantâneo aos problemas da época atual.

Pretendo demonstrar que tal linha de pensamento é não só mal orientada, mas também auto-destruidora. A moderna tecnologia militar não é avançada, porém decadente. Anos a fio recursos sobre recursos têm sido gastos no aperfeiçoamento da tecnologia militar de uma era ultrapassada. Disso resultou que os armamentos modernos se tornaram cada vez mais distanciados da realidade militar e econômica. Imensamente sofisticados e elaborados, produtos de tremendo engenho, talento e organização, podem inflingir destruição inimaginável. No entanto, são incapazes de desempenhar objetivos militares limitados e têm sucessivamente corroído a economia dos Estados Unidos, bem como as dos países que lhe seguiram a trilha. Novos gastos só pdoem piorar o estado de coisas.

Sublinhando minha argumentação do começo ao fim, está a idéia de ondas longas na história capitalista. Pensadores como Joseph Schumpeter e Nikolai Kondratieff mostraram que o capitalismo evoluiu em ondas, cada uma delas associada a uma tecnologia diferente e com uma localização diversa (ainda que o conceito de ondas desses pensadores seja mais exato que a evidência histórica confirma). A era da engenharia e da construção naval esteve associada à Inglaterra, a dos automóveis e da aviação aos Estados Unidos, e a mais recente da eletrônica ao Japão. A tecnologia militar raramente se entrosa com progressos civis. Em certas épocas, os armamentos são muito avançados, estimulando tecnologia civil nova, contribuindo inclusive para a transição de uma era a outra. Já em outras épocas, os armamentos são decadentes, arrastando a economia pra trás, em direção a uma Idade de Ouro anterior. Assim como a guerra contribuiu para o declínio econômico da Grã Bretanha após 1870, assim também, argumentarei, o tanque e o avião desempenharam semelhante papel nos Estados Unidos depois da 2ª Guerra Mundial.

Os armamentos "barrocos"* são produto de um casamento da empresa privada com o estado, da dinâmica capitalista dos fabricantes de armas com o conservadorismo que costuma caracterizar as forças armadas e os departamentos de defesa em tempos de paz. Por um lado, os soldados e inventores de armas agarraram-se a determinadas noções sobre a maneira pela qual as guerras devem ser travadas e os tipos de armas com que deveriam travá-las. Essas noções decorrem em grande parte da experiência da 2ª Guerra Mundial e explicam determinados papéis militares, a existência de unidade militares para transportá-las e a manutenção *de certo volume de produção industrial. Por outro lado, a concorrência para obter contratos* e permanecer no ramo, aliada à rivalidade entre as forças armadas e os vários departamentos governamentais, tem levado a um esforço tecnológico de contínuo crescimento. O resultado disso é que o que por vezes se chama de "tendência inovadora" não passa de um constante aperfeiçoamento de armas que se incluem dentro das tradições estabelecidas nas forças armadas e entre os fabricantes.

Como cada vez se torna mais difícil efetuar "melhoramentos", o material se torna mais complexo e sofisticado. Isso redunda em aumentos dramáticos no custo de armas por unidade. Mas não se dá aumento de eficácia militar. Pelo contrário, como tentarei demonstrar, os "melhoramentos" se tornam cada vez menos relevantes para a ação bélica moderna, enquanto os custos e a complexidade transformam-se em desvantagens militares: armas sofisticadas são de difícil manejo, enguiçam, necessitam milhares de sobressalentes; além disso, absorvem verbas que poderiam ser destinadas a outros setores tais como treinamento, exercícios, salários, munições, etc, e são alvos prioritários.

A tecnologia militar "barroca" não é exclusiva da América. As modas militares são lan-

çadas pelos poderes politicamente eminentes. O modelo ocidental de armamento espalhou-se, como mostrarei, pela União Soviética graças à reação competitiva e pelo Terceiro Mundo por intermédio da importação direta de material bélico, treinamento, assessoria, etc.

A base industrial do setor de armamento moderno foi criada durante a 2ª Guerra Mundial. Compunha-se das companhias mais importantes da época, principalmente de fabricantes de automóveis e aviões. Mantendo e até mesmo expandindo essa base, as despesas militares ajudaram a preservar a estrutura industrial dos anos 40. Nas primeiras duas décadas do pós-guerra, esse estado de coisas pode ter contribuído para mobilizar recursos em prol de investimentos e inovações, além de evitar as crises a que são suscetíveis as economias capitalistas em processo de rápida mutação. Mas, como demonstrarei, tal situação não se repete mais. A tecnologia militar "barroca" expande artificialmente indústrias que de outro modo teriam se reduzido. Absorve recursos que poderiam ser aplicados em investimentos e inovação de indústrias mais pioneiras e dinâmicas. Distorce o conceito do que constitui avanço tecnológico, enfatizando melhoramentos de produtos elaborados e convencionais, típicos de indústrias em declínio, em vez dos melhoramentos do mais simples processo do mercado de massa, que tendem a caracterizar indústrias em florescimento. Assim sendo, tal tecnologia tem contribuído para a desaceleração quer do investimento de capital, quer do crescimento da produtividade e também para a gradativa degeneração da economia norte-americana.

Na União Soviética, conforme demonstrarei, a competição militar com os Estados Unidos criou um mecanismo para introduzir a mudança tecnológica na economia, e nas décadas de 40 e 50 tal mecanismo pode muito bem ter contribuído para erguer o nível geral da tecnologia soviética. Porém, uma vez que as armas se tornaram "barrocas", essa forma de mudança tecnológica talvez tenha distorcido todo o desenvolvimento soviético. Algo de semelhante pode muito bem ter ocorrido no Terceiro Mundo onde a importação de armas e até mesmo sua fabricação parece estar se associando à disseminação de indústrias que já se encontram em declínio nos países industriais mais avançados.

As conseqüências da tecnologia militar barroca não se limitam ao setor econômico. A vitória dos Estados Unidos e da União Soviética em 1945 conferiu a esses países base para liderança no pós-guerra. As armas eram os símbolos visíveis do poder de ambos. À medida que as armas e os acordos militares se espalharam, os países foram cada vez mais sendo engolfados pelo legado tecnológico da 2ª Guerra Mundial e vieram a partilhar de um elenco de critérios comuns para avaliação do poder militar. Entretanto, à medida que a lembrança da 2ª Guerra Mundial se apaga e que as guerras mais recentes do Sudeste Asiático e do Oriente Médio desafiam a utilidade do armamento "barroco", tais critérios passam a ser questionados e, conseqüentemente, a situação política das superpotências a ser ameaçada em seus alicerces.

As características da tecnologia militar "barroca", bem como seu meio-ambiente institucional, são descritos no Capítulo I. O Capítulo II volta-se para uma forma anterior de tecnologia barroca — a batalha do finado século XIX — e para as lições a serem aprendidas com a experiência britânica. O Capítulo III é sobre a expansão do complexo industrial militar nos Estados Unidos de hoje e o seu papel na economia norte-americana. A natureza dos armamentos e respectivo papel na economia soviética são apresentados em suas semelhanças e contrastes no Capítulo IV. O Capítulo V descreve a invasão de armamentos no Terceiro Mundo e as conseqüências para o processo do pseudo desenvolvimento. O penúltimo capítulo gira em torno da crescente crise de armamentos barrocos — seu custo ascendente, a eficácia em declínio, e o que isso significa para os soldados e os demais trabalhadores da defesa. Finalmente, na conclusão, tento delinear as implicações dessa crise para os problemas militares e os mais abrangentes da economia mundial, bem como examinar com brevidade as alternativas para uma tecnologia militar barroca.

Muitos leitores desta obra vão sentir falta de uma discussão a respeito de segurança

nacional, estratégia e táticas. Temas dessa importância não se ignoram; na realidade surgem da discussão deste livro. *O Arsenal Barroco encara a corrida armamentista de uma perspectiva* nova. Trata fundamentalmente do modo pelo qual nos armamos, mais do que das motivações que nos levam a nos armar. De fato as duas questões não são estanques; realmente, como argumentarei, são profundamente entrelaçadas. A maneira pela qual nos armamos chegou a ofuscar totalmente nosso pensamento sobre o poder e as relações internacionais, a tal ponto que muita gente de fato se esqueceu porque nos armamos.

Existe uma controvérsia entre os estudiosos do controle de armas quanto ao fato de as decisões sobre armamentos serem determinadas por pressões internacionais ou por influências internas. Creio que em tempo de paz as influências internas tendem a prevalecer, o que se deve ao fato de haver muitos e diversos modos de avaliar e reagir às circunstâncias em que os armamentos podem ser usados. Somente a batalha, que Clausewitz comparou ao ato de *troca no mercado, pode fornecer uma resposta decisiva à pergunta: Quanto basta? Na ausên*cia de experimentação pela batalha, a quantidade e natureza dos armamentos que adquirimos é determinada tanto pelo contexto no qual tomamos decisões quanto pelo porte do potencial adversário. Este livro se inicia com o contexto interno da tomada de decisões e examina a seguir o modo pelo qual nossas decisões se ligam ao contexto internacional de armamentos — no Terceiro Mundo não menos que na União Soviética.

As idéias aqui expressas baseiam-se em vários anos de pesquisa sobre comércio e produção de armas. No decurso da pesquisa, entrevistei membros do governo, operários e executivos na indústria de defesa, além de militares quer na Europa, quer nos Estados Unidos e tratei do assunto com acadêmicos e peritos no processo armamentista. Lancei mão de um vasto elenco de fontes primárias, éditas e inéditas, incluindo documentos oficiais, publicações *comerciais como relatórios de companhias e boletins de negócios, diversos livros e diários de* referência militar, jornais e revistas, e não desprezei as fontes secundárias. As informações são de fato muito desproporcionais. Por exemplo, há calhamaços de material acessível sobre métodos de aquisição de armas nos Estados Unidos, se a pessoa está apta a assenhorear-se da terminologia, que por si é barroca — veja-se PERT (Programa de Avaliação e Revisão Técnica) DSARC (Conselho de Revisão da Aquisição do Sistema de Defesa) ou MENS (Declaração de Necessidade de Elementos de Missão) — e que torna os relatórios e outros papéis virtualmente incompreensíveis aos não iniciados. Contudo, é extremamente difícil obter-se informações sobre o processo da tomada de decisões na União Soviética e em muitos países do Terceiro Mundo. E há outros assuntos, tais como os pontos de contacto entre a tecnologia civil e a militar, que até hoje não foram devidamente pesquisados, embora as informações *sejam potencialmente acessíveis. Por essas razões e tendo em vista o escopo do livro, muitas* das proposições são necessariamente especulativas e se apresentam como contribuição ao debate em curso.

Trata-se de um debate de certa urgência. Os anos 80 talvez se revelem como daqueles raros momentos históricos em que é possível uma verdadeira mudança. A tecnologia militar moderna freqüentemente está em crise, o que se manifesta na falta de preparo das forças armadas, nos problemas financeiros dos fabricantes de arma, e, sobretudo, na crescente animosidade dos soldados e trabalhadores da defesa em muitos países.

Naturalmente tal crise faz parte de um colapso mais amplo no sistema internacional e para o qual os armamentos têm contribuído — a instabilidade da economia mundial, novas rivalidades no Ocidente, dissidência e repressão na União Soviética, forme generalizada, revo*lução e militarismo no Terceiro Mundo. Existe um verdadeiro perigo de guerra. Mas há tam*bém a possibilidade de que a desintegração do consenso militar-industrial, a nova fluidez da política internacional e as vagas de protesto em favor de valores mais humanos possam levar a uma mudança de rumo: à rejeição das armas "barrocas" e do terror que as acompanha, bem

como ao reconhecimento de que a paz nacional e internacional e o desenvolvimento humano, em seu sentido mais pleno, só podem em última instância ser alcançados através de um processo de desarmamento.

* O termo "barroco" referindo-se a armamento foi usado pela primeira vez por Herbert York, um dos físicos nucleares que desenvolveram a bomba atômica, antigo Diretor dos Laboratórios de Radiação de Liverpool e alto funcionário do governo norte-americano. Ao falar de armamento "barroco", referiu-se às variedades rococó das bombas A e H.

3 – A PRÓXIMA GERAÇÃO FALARÁ ESPANHOL.

Reproduzimos em seguida o artigo de Terry Coleman, publicado no *"Manchester Gardian Weekly"*, de 28 de julho de 1984 a propósito do rápido crescimento dos grupos de origem hispânica nos Estados Unidos.

"Não obstante a eleição presidencial, a questão interna mais importante nos Estados Unidos de hoje é a da imigração hispânica. Esta determinará o futuro da nação mais poderosa do mundo e que poderá se tornar dentro de 20 anos a latino-americana maior de todas. Não se trata de ficção científica sugerir que no raiar do ano 2.000, na verdade tão próximo, os Estados Unidos poderão se defrontar com o desafio de sua segunda grande crise, a primeira tendo sido a guerra civil entre Norte e Sul, e a segunda o conflito entre os cidadãos norte-americanos de língua inglêsa e os de língua espanhola.

Tampouco essa situação restringir-se-ia a assunto doméstico. Por que um país como os Estados Unidos, uma vez hispânico, daria apoio à OTAN? Por que, apesar de toda boa fé, ele se importaria que Berlim Ocidental fosse anexado à Alemanha Oriental? Eis uma questão que não apresenta tradicionalmente interesse para a comunidade hispânica.

De qualquer modo, é do consenso geral que "algo deveria ser feito" com a imigração hispânica. O Presidente Reagan, um republicano, acredita firmemente que a nação deve controlar suas fronteiras. Também o prefeito de Nova York, o democrata Koch, tem se lamentado várias vezes que os Estados Unidos não tomam providências. Corre afinal no Congresso um projeto que procura "fazer algo". E, contudo, o que aconteceu? De início o movimento sindical apoiou o projeto, mas agora se opõe às medidas propostas e o "Wall Street Journal", que é sem dúvida um jornal conservador, publicou importante artigo intitulado: "Em Louvor das Aglomerações de Massa", propondo que se Washington deseja "fazer algo" deveria sancionar a emenda constitucional de cinco palavras que diz: "As fronteiras deverão ser abertas".

Como tudo isso ocorreu?

Em primeiro lugar a presença hispânica é óbvia. Em Nova York há setores totalmente hispânicos. São em espanhol os anúncios em muitos ônibus e trens do metrô. Vários motoristas de taxi jovens não dominam o inglês a ponto de entenderem bem as instruções dos passageiros. Na Flórida, a costa leste e a cidade de Miami são predominantemente hispânicas. No Texas, que se poderia supor puramente americano, as fronteiras se esparramaram para fora de Houston. Na Califórnia, San Diego e Los Angeles parecem estar sendo retomadas pelo império espanhol que um dia perdeu aquelas cidades.

O local onde melhor se nota isso é San Ysidro, bem junto à fronteira mexicana. Não foi por coincidência que o Reverendo Jesse Jackson lá esteve recentemente liderando uma marcha simbólica através da fronteira. Para os mexicanos é desnecessário o exemplo dele, já que estão sempre a cruzá-la. Há uma cerca limítrofe que se estende por alguns quilômetros, mas está tão cheia de buracos que se pode vará-la para um e outro lado meia dúzia de vezes numa só tarde, como eu mesmo o fiz. Depois, ao fim da cerca, sabe-se lá porque se gastou dinheiro construindo-a, pode-se seguir com a patrulha americana e contemplar em plena luz

do dia como mais de cem pessoas se agrupam em solo mexicano aguardando o cair da noite, quando enfim penetram em solo americano.

A patrulha da fronteira as rechaça munida de helicópteros, holofotes e cavalos. Estes são os mais eficientes, graças ao sexto sentido animal, pois são os guardas montados que apanham a maioria dos invasores. Toda noite a maioria dos mexicanos consegue atravessar. Convida-se a regressar os que são apanhados, e eles obedecem mas para tentar de novo outro dia. Trata-se de um jogo porque, afinal, o que existe fora dali nas 2.000 milhas de fronteira desguarnecida? O que é que nós vamos fazer, perguntam os guardas, uma cerca elétrica? Erguer num continente um muro de Berlim?

Assim prossegue a farsa. Homens de negócio europeus, ao desembarcarem no aeroporto Kennedy em Nova York, têm que esperar uma hora na fila enquanto os diligentes funcionários do serviço de imigração examinam-lhes os passaportes e procuram seus nomes em enormes listas negras. No entanto, na fronteira mexicana, ou se passa pelos buracos da cerca ou se caminha ao redor dela sem que ninguém se dê conta disso.

O volume dessa imigração é impossível de determinar com dados precisos. De acordo com o censo de 1980, há 14 milhões de pessoas de origem hispânica vivendo nos Estados Unidos, mas tais números são falhos. Eu estava em Nova York na época do censo, morando num edifício predominantemente hispânico, e era piada corrente que ao aparecerem os recenseadores não mais se ouvia o barulho do tráfego, abafado pelos passos dos clandestinos em fuga.

Os dados oficiais para a cidade de Nova York, no que sejam válidos, mostram que na população total de 7 milhões, 1,8 são negros e 1,4 hispânicos. Mas, conforme a suposição do prefeito, que dispõe da vantagem de controlar a força policial, há 750.000 estrangeiros ilegais na cidade. Desde que a maior parte é hispânica, deve haver cerca de 2 milhões de pessoas de fala espanhola em Nova York. Trata-se de gente que gosta de criança e que prolifera com rapidez. Nas escolas não se pergunta às crianças de onde vieram seus pais, nem há quanto tempo moram no país. Poucas questões são levantadas.

O que há de diferente na nova onda imigratória? A diferença é que, de um modo geral, tais imigrantes não estão adotando o inglês como sua língua, e muitos nem mesmo se dando ao trabalho de aprendê-lo bem. Os antigos imigrantes, a fim de conseguirem emprego e por questão de orgulho, aprendiam inglês e na segunda geração este idioma tornava-se sua primeira e muitas vezes única língua. Era o processo do cadinho. No princípio deste século, não só Teddy Roosevelt, que era um déspota, mas também Woodrow Wilson eram extremamente severos sobre os que chamavam de americanos com hífen: americanos-italianos, americanos-alemães, e assim por diante. A pessoa ou era inteiramente americana ou não era americana de modo algum.

Mas os novos hispânicos agarram-se com determinação ao espanhol. Em parte por questão de orgulho, em parte por casualidade. Uma decisão do Supremo Tribunal americano decretando que uma criança chinesa na Califórnia tinha o direito de ser ensinada em chinês nas escolas do governo não trazia em si maiores conseqüências. Afinal os chineses são imigrantes muito trabalhadores, aprendem inglês de qualquer modo e a preocupação principal deles é o inofensivo desejo de enriquecer e progredir. Entretanto, a maior conseqüência daquela decisão foi que as crianças hispânicas em Nova York também adquiriram o direito de ser ensinadas em sua lingua nativa, um direito que tem sido exigido e exercitado.

O modo ostensivo pelo qual os Estados Unidos orgulham-se de sua bandeira e de sua unidade choca um cidadão inglês que, embora venha de um país esfacelado e beirando a bancarrota, provavelmente possui auto-confiança. A Inglaterra é um velho país habituado a vencer guerras, mesmo quando a vitória leva-o à falência, e sua antiga auto-confiança é como dinheiro antigo — quem o possui não se importa com isso. Os Estados Unidos são um país

orgulhoso, mas não desses novos hispânicos separatistas. Recordo-me da Diretora do Serviço de Imigração do atual governo lamentando vivamente a falta de espírito de trabalho deles. Queria fazer algo para controlar as fronteiras da nação.

Esse algo está sendo tentado agora num projeto bipartidário apresentado no Senado por Alan Simpson, um republicano de Wyoming, e na Câmara dos Deputados por Romano Mazzoli, um democrata de Kentucky. Trata-se na realidade do mais suave dos acordos, não exatamente o que se queria, mas apenas o que poderia passar no Congresso. Tal projeto propõe uma anistia àqueles estrangeiros que já entraram ilegalmente nos Estados Unidos e que poderiam finalmente requerer cidadania. Por outro lado, o projeto prevê multas acima de 2 milhões de dólares para empregadores que contratem estrangeiros sem documentos.

Até aqui tudo bem, mas os opositores do projeto dividem-se entre os que julgam-no demasiado severo e os que não o julgam bastante severo. Se a anistia datar de 1º de janeiro de 1982 (e a data precisa ainda está por ser estabelecida) admitirá pelo cálculo oficial cerca de dois milhões de estrangeiros. Alguns discordam e declaram que a cifra beiraria seis milhões. Os novos cidadãos teriam por sua vez condições de trazer as famílias, o que significa, a crer nas estatísticas do deputado de Nebraska Hal Daub, que a anistia atingiria no total cerca de setenta milhões — aproximadamente um terço da atual população dos Estados Unidos.

Os opositores do projeto argumentam que ele não funcionaria de modo algum. Tudo o que um empregador teria a fazer era pedir para ver os documentos de um sujeito sem verificá-los, além de que licenças de trabalho forjadas podem ser adquiridas na fronteira pela ninharia de 12 dólares. O projeto pode definhar no próximo debate para acomodar as divergências entre as versões da Câmara e do Senado; ou o Presidente, a despeito do seu desejo de controlar as fronteiras, pode vetá-lo.

Porém, quer o projeto se torne ou não lei, os problemas permanecerão, da mesma forma que os sentimentos patrióticos expressos no Diário da Wall Street em seu notável artigo de fundo. O projeto Simpson-Mazzoli é, de fato, um projeto anti-imigração. Conseqüentemente ele evoca aquelas cinco palavras de emenda à Constituição: "As fronteiras deverão ser abertas".

E quais são as razões desse jornal conservador para levantar a proposta radical? As razões são que *povo* sempre foi o maior recurso da América, e que a sua política de portas abertas tornaram-na historicamente motivo da inveja do mundo; que implicitamente uma economia livre, desenvolvimento e oportunidades são virtudes americanas; que as questões de imigração e crescimento afetam o caráter fundamental da nação.

O último parágrafo do jornal deve ser citado na íntegra: "Antes de tudo a América é um país fundado sobre o otimismo. A república há de prosperar enquanto não renegar sua principal raiz. O que está em jogo não é o que nós oferecemos às massas que afluem, mas o que elas nos oferecem: mãos, mentes, espírito, e acima de tudo a oportunidade de serem fiéis ao nosso próprio passado e futuro".

Excelente. A rigor, porém, não tem havido fronteiras abertas desde 1921, quando o Congresso legislou para acabar com o imenso fluxo de imigrantes que transformaram a América de um país anglo-saxão num cadinho cosmopolita, e anos mais tarde numa potência mundial. Uma resultante da legislação de 1921 foi que os grandes transatlânticos como o Mauretania e o Olympic, construídos para transportar não apenas passageiros de 1ª classe, mas também milhares de imigrantes em seus porões, transformaram este espaço na conhecida classe turística de 3ª, e transportaram as novas classes prósperas da América para a Europa, onde desde então espairecem de férias.

A antiga imigração não voltará e a nova é de outra natureza. De nada adiantará uma ilha Ellis na fronteira américo-mexicana, porque as novas multidões que afluem dariam apenas a volta a seu redor.

IBRI instituto brasileiro de relações internacionais